

BESTRIJDEN  
HAATTOESPRAAK



**BESTRIJDEN**  
**HAATTOESPRAAK**

Franse editie:

Het gaat om het discours van de haine

De reproductie van uittreksels (tot 500 woorden) is toegestaan, behalve voor commerciële doeleinden, op voorwaarde dat de integriteit van de tekst behouden blijft, het uittreksel niet uit zijn context wordt gebruikt, geen onvolledige informatie verschaft of de lezer op geen enkele andere wijze misleidt. aan de aard, reikwijdte of inhoud van de tekst. De brontekst moet altijd als volgt worden vermeld: "© Raad van Europa, jaar van publicatie". Alle andere verzoeken betreffende de reproductie/

Een vertaling van het gehele of een deel van het document moet worden gericht aan het

Directoraat Communicatie, Raad van Europa (F-67075 Strasbourg Cedex of publishing@coe.int).

Omslagontwerp en lay-out:  
Documenten en publicaties Productie

Afdeling (DPDP), Raad van Europa  
Foto: Shutterstock

Deze publicatie is niet door de redactie van DPDP geredigeerd om typografische en grammaticale fouten te corrigeren.

© Raad van Europa, juni 2022  
Gedrukt door de Raad van Europa

# Inhoud

|                                                                                                        |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>AANBEVELING CM/REC(2022)16</b>                                                                      | <b>5</b>  |
| Preamble                                                                                               | 5         |
| Bijlage bij aanbeveling CM/Rec(2022)16                                                                 | 7         |
| Beginselen en richtlijnen voor een alomvattende aanpak van de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen | 7         |
| <b>TOELICHTING</b>                                                                                     | <b>15</b> |
| Invoering                                                                                              | 15        |
| 1. Reikwijdte, definitie en aanpak 2.                                                                  | 17        |
| Juridisch kader                                                                                        | 21        |
| Strafrechtelijke wet                                                                                   | 23        |
| Burgerlijk en bestuursrecht                                                                            | 26        |
| Wetgeving met betrekking tot online haatzaaiende                                                       | 27        |
| uitlatingen 3. Aanbevelingen gericht aan de belangrijkste                                              | 32        |
| actoren Overheidsfunctionarissen, gekozen organen en politieke partijen                                | 32        |
| Internettussenpersonen                                                                                 | 33        |
| Media                                                                                                  | 38        |
| Maatschappelijke organisaties                                                                          | 39        |
| 4. Bewustmaking, onderwijs, training en gebruik van tegen- en alternatieve uitlatingen 5. Steun voor   | 39        |
| degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen                                              | 43        |
| 6. Monitoring en analyse van haatzaaiende                                                              | 45        |
| uitlatingen 7. Nationale coördinatie en internationale samenwerking                                    | 46        |



# Aanbeveling CM/Rec(2022)161

---

## van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen

(Aangenomen door het Comité van Ministers op 20 mei 2022 tijdens de 132e zitting van het Comité van Ministers)

### PREAMBULE

Het Comité van Ministers, overeenkomstig artikel 15.b van het Statuut van de Raad van Europa,

Overwegend dat de lidstaten van de Raad van Europa zich ertoe hebben verbonden de rechten en vrijheden die zijn vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (ETS nr. 5, "het Verdrag") te garanderen voor iedereen binnen hun jurisdictie, en dat de mensenrechten en vrijheden zijn universeel, ondeelbaar, onderling afhankelijk en met elkaar verbonden, en gelden zowel offline als online;

Benadrukkend dat de voorbereiding en implementatie van beleid en wetgeving ter voorkoming en bestrijding van haatzaaiende uitlatingen een zorgvuldige balans vereisen tussen het recht op respect voor het privé- en gezinsleven (artikel 8 van het Verdrag) en het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 van het Verdrag) en het recht om vrij te zijn van discriminatie met betrekking tot beschermde rechten van het Verdrag (artikel 14 van het Verdrag);

Benadrukkend dat het, om haatzaaiende uitlatingen effectief te voorkomen en te bestrijden, van cruciaal belang is om de onderliggende oorzaken en de bredere maatschappelijke context ervan te identificeren en te begrijpen, evenals de verschillende uitingen ervan en de verschillende gevolgen voor de doelgroepen;

Erop wijzend dat haatzaaiende uitlatingen een diepgeworteld, complex en multidimensionaal fenomeen zijn, dat vele gevaarlijke vormen aanneemt en zeer snel en op grote schaal via internet kan worden verspreid, en dat de aanhoudende beschikbaarheid van haatzaaiende uitlatingen online de impact ervan, ook offline, vergroot;

Beseffend dat haatzaaiende uitlatingen op verschillende manieren en in verschillende mate van ernst een negatieve invloed hebben op individuen, groepen en samenlevingen, onder meer door angst in te boezemen en vernedering te veroorzaken bij degenen die erop gericht zijn, en door een huiveringwekkend effect te hebben op de deelname aan het publieke debat, wat schadelijk is aan de democratie;

Zich ervan bewust zijn dat individuen en groepen het doelwit kunnen zijn van haatzaaiende uitlatingen op verschillende gronden, of combinaties van gronden, en erkennen dat deze personen en groepen bijzondere bescherming nodig hebben, zonder afbreuk te doen aan de rechten van andere personen of groepen;

Rekening houdend met het feit dat haatzaaiende uitlatingen het recht op respect voor het privéleven en het recht op non-discriminatie verstoren en vaak schenden, die essentieel zijn voor het beschermen van de menselijke waardigheid van degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen en om ervoor te zorgen dat zij niet worden uitgesloten van publieke debat;

Opnieuw bevestigend zijn diepgaande betrokkenheid bij de bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting, dat een van de essentiële grondslagen is van een democratische en pluralistische samenleving, zoals gegarandeerd door artikel 10 van het Verdrag, dat de vrijheid beschermt een mening te koesteren en de vrijheid te ontvangen en te verspreiden van informatie en ideeën, zonder inmenging van de overheid en ongeacht grenzen;

---

1. In overeenstemming met artikel 10.2c van het Reglement voor de vergaderingen van de plaatsvervangers van de ministers behoudt de Republiek Bulgarije zich het recht voor van haar regering om al dan niet te voldoen aan Hoofdstuk I "Reikwijdte, definitie en aanpak" van de Aanbeveling. Na Besluit nr. 13/2018 van het Grondwettelijk Hof is de term 'genderidentiteit' onverenigbaar met de rechtsorde van de Republiek Bulgarije.

Benadrukkend dat de vrijheid van meningsuiting niet alleen van toepassing is op informatie of ideeën die gunstig worden ontvangen of als onschadelijk of onverschillig worden beschouwd, maar ook op informatie of ideeën die de staat of een deel van de bevolking beledigen, choqueren of ontwrichten;

Eraan herinnerend dat de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting plichten en verantwoordelijkheden met zich meebrengt en dat elke beperking van dit recht strikt in overeenstemming moet zijn met artikel 10, lid 2, van het Verdrag en dus eng moet worden uitgelegd en moet voldoen aan de eisen van wettigheid, noodzaak en evenredigheid ten opzichte van de legitieme doelstellingen;

Erkenkend dat uitingen gericht zijn op de vernietiging van de rechten en vrijheden die zijn vastgelegd in de Verdrag geniet op grond daarvan geen bescherming, in overeenstemming met artikel 17 over het verbod op misbruik van rechten;

Zich ervan bewust zijn dat haatzaaiende uitlatingen op nationaal, Europees en internationaal niveau op verschillende manieren worden gedefinieerd en begrepen en dat het van cruciaal belang is om een gemeenschappelijk begrip van het concept, de aard en de implicaties van dit fenomeen te ontwikkelen en effectievere beleidsmaatregelen en strategieën te bedenken om de haatzaaijer aan te pakken. Het;

Overwegend dat maatregelen ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen passend moeten zijn en in verhouding moeten staan tot de ernst van de uiting ervan; Sommige uitingen van haatzaaiende uitlatingen rechtvaardigen een strafrechtelijke reactie, terwijl andere een civielrechtelijke of bestuursrechtelijke reactie vergen, of moeten worden aangepakt door middel van maatregelen van niet-juridische aard, zoals voorlichting en bewustmaking, of door een combinatie van verschillende benaderingen en maatregelen. maatregelen;

Onderstrepend dat de lidstaten, in het licht van hun positieve verplichting om de effectieve uitoefening van de fundamentele vrijheden te waarborgen en schendingen van de mensenrechten te voorkomen, haatzaaiende uitlatingen moeten aanpakken en moeten zorgen voor een veilige en stimulerende omgeving voor publiek debat en communicatie, ook wanneer deze plaatsvinden op platforms of via andere diensten die door particuliere actoren worden beheerd;

Erkenkend dat beledigende of schadelijke vormen van uiting die niet ernstig genoeg zijn om op grond van het Verdrag op legitieme wijze aan banden te worden gelegd, moeten worden aangepakt door middel van maatregelen van niet-wettelijke aard;

Onderstrepen van de cruciale rol die de media, journalisten en andere soorten publieke waakhonden spelen in democratische samenlevingen en van het feit dat zij een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen door haatzaaiende uitlatingen aan het licht te brengen, erover te rapporteren, ze te bekritisieren en te veroordelen, en door het bieden van kanalen en forums voor tegenspraak en het in bredere zin bijdragen aan pluralisme en maatschappelijke cohesie;

Zich ervan bewust zijn dat intermediairs op internet het publieke debat kunnen vergemakkelijken, met name via de digitale instrumenten en diensten die zij beschikbaar stellen, en tegelijkertijd benadrukken dat deze instrumenten en diensten kunnen worden gebruikt om snel en op grote schaal verontrustende hoeveelheden haatzaaiende uitlatingen te verspreiden, en benadrukkend dat internettussenpersonen ervoor moeten zorgen dat hun activiteiten geen negatieve gevolgen voor de mensenrechten online hebben of faciliteren, en dergelijke gevolgen moeten aanpakken wanneer deze zich voordoen;

Erkenkende dat wetgevings- en beleidsmaatregelen ter voorkoming en bestrijding van haatzaaiende uitlatingen op internet regelmatig moeten worden herzien om rekening te houden met de snelle evolutie van de technologie en onlinediensten en, in bredere zin, van digitale technologieën en hun invloed op de informatie- en communicatiestromen in de huidige tijd poraire democratische samenlevingen; en erkennend dat bij deze evaluaties rekening moet worden gehouden met de dominantie van bepaalde internettussenpersonen, de machtsasymmetrie tussen sommige digitale platforms en hun gebruikers, en de invloed van deze dynamiek op democratieën;

Concluderend, in het licht van de voorgaande overwegingen, dat er een alomvattende aanpak nodig is om haatzaaiende uitlatingen offline en online effectief te voorkomen en te bestrijden, die een samenhangende strategie omvat en een breed scala aan juridische en niet-juridische maatregelen die terdege rekening houden met specifieke situaties en bredere contexten;

Erkenkend het belang van samenwerking tussen meerdere belanghebbenden en de sleutelrol die publieke instellingen en particuliere en niet-gouvernementele belanghebbenden kunnen spelen bij het identificeren en implementeren van maatregelen om haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en te bestrijden, om een cultuur van inclusiviteit te bevorderen en om degenen te helpen die het doelwit zijn van haat toespraak om hun rechten te doen gelden;

Voortbouwend op de bestaande verdragen van de Raad van Europa en andere relevante instrumenten voor het vaststellen van normen, voortbouwend op de relevante jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de bevindingen en aanbevelingen van de toezichthoudende instanties van de Raad van Europa, in het bijzonder Aanbeveling Rec(97)20 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over "hate speech", Aanbeveling Rec(97)21 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de media en de bevordering van een cultuur van tolerantie en Algemene Beleidsaanbeveling nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, en zich bewust zijn van de bredere internationale en Europese mensenrechtennormen;

Met als doel begeleiding te bieden aan iedereen die wordt geconfronteerd met de complexe taak van het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen, ook in de onlineomgeving,

Beveelt de regeringen van de lidstaten aan:

1. alle noodzakelijke maatregelen nemen om een snelle en volledige implementatie te garanderen van de beginselen en richtlijnen die bij deze aanbeveling zijn gevoegd;
2. passende maatregelen nemen om nationale mensenrechteninstellingen, gelijkheidsorganen, maatschappelijke organisaties, de media, internetbemiddelaars en andere belanghebbenden aan te moedigen en te ondersteunen om de maatregelen aan te nemen die voor hen zijn uiteengezet in de beginselen en richtlijnen die bij deze aanbeveling zijn gevoegd;
3. de mensenrechten en fundamentele vrijheden in de digitale omgeving beschermen, onder meer door samen te werken met internettussenpersonen, in overeenstemming met Aanbeveling CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, en andere toepasselijke normen van de Raad van Europa ;
4. de doelstellingen van deze aanbeveling op nationaal, Europees en internationaal niveau promoten en een dialoog en samenwerking aangaan met alle belanghebbenden om deze doelstellingen te bereiken;
5. ervoor zorgen dat deze aanbeveling wordt vertaald in nationale, regionale en minderheidstalen, en zo breed mogelijk en via alle toegankelijke middelen wordt verspreid onder bevoegde autoriteiten en belanghebbenden;
6. regelmatig de stand van de uitvoering van deze aanbeveling beoordelen om de impact ervan te vergroten en het Comité van Ministers te informeren over de maatregelen die de lidstaten en andere belanghebbenden hebben genomen, de geboekte vooruitgang en eventuele resterende tekortkomingen.

## BIJLAGE BIJ AANBEVELING CM/REC(2022)16

### Beginnelsen en richtlijnen voor een alomvattende aanpak van de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen

#### 1. Reikwijdte, definitie en aanpak

1. Het doel van de volgende beginselen en richtlijnen is om de lidstaten en andere relevante belanghebbenden te helpen bij het op alomvattende wijze voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen, ook in de onlineomgeving, om zo een effectieve bescherming tegen haatzaaiende uitingen binnen het raamwerk te garanderen van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat.

2. Voor de toepassing van deze aanbeveling wordt onder haatzaaiende uitlatingen verstaan alle soorten uitingen die aanzetten tot, bevorderen, verspreiden of rechtvaardigen van geweld, haat of discriminatie tegen een persoon of een groep personen, of die hen denigreren vanwege hun werkelijke of toegekende persoonlijke kenmerken of status zoals "ras",<sup>2</sup> kleur, taal, religie, nationaliteit, nationale of etnische afkomst, leeftijd, handicap, geslacht, genderidentiteit en seksuele geaardheid.

3. Aangezien haatzaaiende uitingen een reeks haatzaaiende uitingen omvatten die variëren in ernst, de schade die ze veroorzaken en de impact ervan op leden van bepaalde groepen in verschillende contexten, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat er een reeks goed afgestemde maatregelen aanwezig zijn om effectief te voorkomen en haatzaaiende uitlatingen bestrijden. Een dergelijke alomvattende aanpak moet volledig in overeenstemming zijn met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de relevante jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het Hof) en moet onderscheid maken tussen:

ai haatzaaiende uitlatingen die volgens het strafrecht verboden zijn; En

ii. haatzaaiende uitlatingen die niet het niveau van ernst bereiken dat vereist is voor strafrechtelijke aansprakelijkheid, maar die niettemin onderworpen zijn aan het burgerlijk of administratief recht; En

B. aanstootgevende of schadelijke vormen van uiting die niet ernstig genoeg zijn om op legitieme wijze te worden beperkt op grond van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, maar die niettemin om alternatieve reacties vragen, zoals hieronder uiteengezet, zoals: tegenspraak en andere tegenmaatregelen; maatregelen die intercultureel bevorderen

---

2. Omdat alle mensen tot dezelfde soort behoren, verwerpt het Comité van Ministers, net als de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), theorieën die gebaseerd zijn op het bestaan van verschillende "rassen". In dit document wordt de term 'ras' echter gebruikt om ervoor te zorgen dat personen die in het algemeen en ten onrechte worden gezien als 'behorend tot een ander ras' niet worden uitgesloten van de bescherming die wordt geboden door de wetgeving en de implementatie van beleid om voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen.

dialogoog en begrip, ook via de media en sociale media; en relevante educatieve, informatie-uitwisselings- en bewustmakingsactiviteiten.

Bij het beoordelen van de ernst van haatzaaiende uitlatingen en het bepalen welk soort aansprakelijkheid, indien van toepassing, moet worden toegeschreven aan een specifieke uiting, moeten de autoriteiten van de lidstaten en andere belanghebbenden, volgens de richtlijnen van de relevante jurisprudentie van het Hof, houd rekening met de volgende factoren en de wisselwerking daartussen: de inhoud van de uiting; de politieke en sociale context op het moment van de uiting; de bedoeling van de spreker; de rol en status van de spreker in de samenleving; hoe de uiting wordt verspreid of versterkt; het vermogen van de uitdrukking om tot schadelijke gevolgen te leiden, inclusief de dreiging van dergelijke gevolgen; de aard en omvang van het publiek, en de kenmerken van de doelgroep.

5. Om haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en te bestrijden moeten de lidstaten een alomvattende aanpak nastreven, brede beleidsmaatregelen, wetgeving, strategieën of actieplannen voorbereiden en implementeren, passende middelen toewijzen voor de implementatie ervan, en de verschillende belanghebbenden, genoemd in deel 3 van deze bijlage, erbij betrekken. .

6. Bij het voorbereiden en uitvoeren van dergelijk beleid, wetgeving, strategieën of actieplannen tegen haatzaaiende uitlatingen moeten de lidstaten de nodige aandacht besteden aan het belang van:

- A. verduidelijken welke soorten meningsuiting buiten de bescherming vallen die door de vrijheid van meningsuiting wordt geboden;
- B. het nastreven van een principiële, op mensenrechten gebaseerde aanpak die rekening houdt met de specifieke kenmerken van verschillende media en digitale technologieën en de potentiële impact van haatzaaiende uitlatingen die via deze technologieën worden verspreid op de beoogde personen en groepen;
- C. vanwege het multidimensionale karakter hanteren wij een gecoördineerde en op samenwerking gerichte aanpak met meerdere belanghebbenden van haatzaaiende uitlatingen;
- D. ervoor zorgen dat alle relevante belanghebbenden zich bewust zijn van en gevoelig zijn voor de cumulatieve effecten van haatzaaiende uitlatingen die op meerdere gronden zijn gebaseerd, waaronder de noodzaak van een leeftijds- en genderbewuste aanpak; En
- e. het actief bereiken van degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen en het opnemen van hun perspectieven in wetten, beleid en andere reacties op haatzaaiende uitlatingen.

## 2. Juridisch kader

7. Om haatzaaiende uitlatingen in de offline- en onlineomgeving te voorkomen en te bestrijden, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat er een alomvattend en effectief juridisch kader aanwezig is, dat bestaat uit op passende wijze afgestemde bepalingen van het burgerlijk, administratief en strafrecht. Het strafrecht mag alleen worden toegepast als laatste redmiddel en voor de ernstigste uitingen van haat.

8. Voor zover dit rechtskader het mogelijk maakt dat er beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de wetgeving volledig voldoet aan de eisen van artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag inzake de bescherming van de mens. Rechten en de relevante jurisprudentie van het Hof en dat het rechterlijke en andere autoriteiten in staat stelt deze toe te passen in overeenstemming met deze vereisten, waaronder die van toegankelijkheid, voorzienbaarheid en nauwkeurigheid van de wet, en rekening te houden met de factoren voor de beoordeling van de ernst van de haatzaaiende uitlatingen zoals vermeld in paragraaf 4 hierboven.

9. De lidstaten moeten doeltreffende juridische en praktische waarborgen bieden tegen misbruik of misbruik van wetgeving inzake haatzaaiende uitlatingen, met name om het publieke debat te belemmeren en kritische stemmen, politieke tegenstanders of personen die tot minderheden behoren het zwijgen op te leggen.

10. De lidstaten moeten gelijkheidsorganen, nationale mensenrechteninstellingen en maatschappelijke organisaties die een legitiem belang hebben bij de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen de bevoegdheid geven om degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen, bij te staan en te vertegenwoordigen in juridische procedures en om gerechtelijke stappen te ondernemen met betrekking tot haatzaaiende uitlatingen, waaronder , indien van toepassing, op hun eigen naam.

### Strafrechtelijke wet

11. De lidstaten moeten in hun nationale strafrecht specificeren en duidelijk definiëren welke uitingen van haatzaaiende uitlatingen strafrechtelijk aansprakelijk zijn, zoals:

- A. het publiekelijk aanzetten tot genocide, misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdaden;
- B. het publiekelijk aanzetten tot haat, geweld of discriminatie;
- C. racistische, xenofobe, seksistische en LGBTI-fobische bedreigingen;

D. racistische, xenofobe, seksistische en LHBTI-fobe publieke beledigingen onder voorwaarden zoals die specifiek voor onlinebeledigingen zijn vastgelegd in het Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake cybercriminaliteit betreffende de strafbaarstelling van daden van racistische en xenofobe aard gepleegd via computersystemen (ETS nr. 189);

e. publieke ontkenning, bagatellisering en vergoelijking van genocide, misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdaden; En

F. opzettelijke verspreiding van materiaal dat dergelijke uitingen van haatzaaiende uitlatingen bevat (opgesomd in de hierboven) inclusief ideeën gebaseerd op raciale superioriteit of haat.

12. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat er effectief onderzoek wordt gedaan in gevallen waarin er een redelijk vermoeden bestaat dat er een daad van haatzaaiende uitlatingen heeft plaatsgevonden die strafrechtelijk strafbaar is.

### **Burgerlijk en bestuursrecht**

13. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat effectieve juridische bescherming tegen haatzaaiende uitlatingen wordt geboden op grond van hun burgerlijk recht en bestuursrecht, in het bijzonder het algemene onrechtmatige daadrecht, het antidiscriminatierecht en het recht op administratieve overtreedingen.

14. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun antidiscriminatiewetgeving van toepassing is op alle uitingen van haatzaaiende uitlatingen die verboden zijn krachtens het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht.

15. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat overheidsinstanties of instellingen bij wet verplicht zijn om haatzaaiende uitlatingen en de verspreiding ervan actief te voorkomen en te bestrijden, en om het gebruik van tolerante en inclusieve uitlatingen te bevorderen.

### **Wetgeving met betrekking tot online haatzaaiende uitlatingen**

16. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun wetgeving ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen zowel offline als online haatzaaiende uitlatingen omvat en duidelijke en voorspelbare bepalingen bevat voor de snelle en effectieve verwijdering van online haatzaaiende uitlatingen die verboden zijn krachtens het strafrecht, burgerlijk of administratief recht.

17. De lidstaten moeten, in overeenstemming met Aanbeveling CM/Rec(2018)2 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, de taken en verantwoordelijkheden van staats- en niet-statelijke actoren op het gebied van internet definiëren en afbakenen. Het aanpakken van haatzaaiende uitlatingen op internet. De lidstaten moeten bovendien duidelijke regels en procedures creëren voor effectieve samenwerking met en tussen deze actoren met betrekking tot de beoordeling en het onderzoek van haatzaaiende uitlatingen op internet die verboden zijn krachtens het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht.

18. De lidstaten moeten van internettussenpersonen die binnen hun rechtsgebied opereren eisen dat zij de mensenrechten respecteren, met inbegrip van de wetgeving inzake haatzaaiende uitlatingen, dat zij de beginselen van due diligence op het gebied van de mensenrechten toepassen in al hun activiteiten en beleid, en dat zij maatregelen nemen die in overeenstemming zijn met de bestaande kaders en procedures. maatregelen om haatzaaiende uitlatingen te bestrijden.

19. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat er mechanismen zijn voor het melden van gevallen van haatzaaiende uitlatingen op internet aan overheden en particuliere actoren, waaronder internettussenpersonen, en dat er duidelijke regels zijn voor de verwerking van dergelijke meldingen.

20. Verwijderingsprocedures en -voorwaarden, evenals de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden en aansprakelijkheidsregels die aan internettussenpersonen worden opgelegd, moeten transparant, duidelijk en voorspelbaar zijn, en deze procedures moeten onderworpen zijn aan een behoorlijke rechtsgang. Zij moeten gebruikers het recht op een doeltreffende voorziening in rechte garanderen, via transparant toezicht en tijdige, toegankelijke en eerlijke beroepsmechanismen, die uiteindelijk onderworpen zijn aan onafhankelijke rechterlijke toetsing.

21. De lidstaten moeten rekening houden met de substantiële verschillen in omvang, aard, functie en organisatiestructuur van internettussenpersonen bij het bedenken, interpreteren en toepassen van het wetgevingskader dat de aansprakelijkheid van internettussenpersonen regelt, zoals bepaald in Aanbeveling CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, om een mogelijke onevenredige impact op kleinere internettussenpersonen te voorkomen.

22. De lidstaten moeten bij wet vastleggen dat internettussenpersonen effectieve maatregelen moeten nemen om hun plichten en verantwoordelijkheden te vervullen om geen haatzaaiende uitlatingen toegankelijk te maken of te verspreiden die krachtens het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht verboden zijn. Belangrijke elementen voor het vervullen van deze plicht zijn onder meer: snelle verwerking van meldingen van dergelijke haatzaaiende uitlatingen; dergelijke haatzaaiende uitlatingen onverwijld verwijderen; het respecteren van de vereisten op het gebied van privacy en gegevensbescherming; het veiligstellen van bewijsmateriaal met betrekking tot haatzaaiende uitlatingen die krachtens het strafrecht verboden zijn; het melden van gevallen van dergelijke criminele haatzaaiende uitlatingen aan de autoriteiten; doorgeven aan de wetshandhavingdiensten,

op basis van een bevel van de bevoegde autoriteit, bewijsmateriaal met betrekking tot criminele haatzaaiende uitlatingen; onduidelijke en complexe gevallen die verdere beoordeling vereisen, doorverwijzen naar bevoegde zelfregulerende of co-regulerende instellingen of autoriteiten; en het voorzien van de mogelijkheid om, in onduidelijke en complexe gevallen, voorlopige maatregelen te implementeren, zoals het deprioriteren of contextualiseren.

23. De lidstaten moeten bij wet vastleggen dat internettussenpersonen en -autoriteiten de betrokken personen en instellingen een korte en nauwkeurige uitleg moeten geven van de redenen voor hun besluit om haatzaaiende uitlatingen te blokkeren, te verwijderen of er geen prioriteit aan te geven, of om deze niet te blokkeren, te verwijderen of er geen prioriteit aan te geven. gerapporteerde artikelen.

24. De lidstaten moeten beschikken over een systeem voor de openbaarmaking van abonneegegevens in gevallen waarin de bevoegde autoriteiten hebben geoordeeld dat haatzaaiende uitlatingen op internet in strijd zijn met de wet en dat de auteurs en verspreiders onbekend zijn bij de bevoegde autoriteiten. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat elke openbaarmaking van beschikbare informatie over hun identiteit in overeenstemming is met de Europese en internationale mensenrechtenwetgeving.

25. De lidstaten moeten regelmatig rapporten publiceren met uitgebreide informatie en statistieken over haatzaaiende uitlatingen op internet, met inbegrip van inhoudsbeperkingen, en over verzoeken van overheidsinstanties aan platforms om inhoud te verwijderen op grond van het feit dat het haatzaaiende uitlatingen betreft, die onderworpen zijn aan de bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming met Europese en internationale normen. Ze moeten bovendien bij wet vastleggen dat relevante internettussenpersonen verplicht zijn om regelmatig transparantierapporten op te stellen en te publiceren met daarin gedisaggregeerde en alomvattende gegevens over gevallen van haatzaaiende uitlatingen en inhoudsbeperkingen.

26. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat onafhankelijke autoriteiten, in samenwerking met internettussenpersonen, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden, regelmatig de bestaande systemen voor inhoudsmoderatie beoordelen en verbeteren om de detectie, rapportage en verwerking van haatzaaiende uitlatingen op internet te verbeteren. terwijl de oorzaken van ongerechtvaardigde inhoudsbeperkingen en overmatige naleving worden geëlimineerd.

27. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun wetgevingskader de wettelijke plicht voor online opererende media vastlegt om geen haatzaaiende uitlatingen te verspreiden die krachtens het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht verboden zijn, en dat het passende voorzieningen treft voor het beperken of onmogelijk maken van de toegang tot dergelijke haatzaaiende uitlatingen die door derden in hun commentaarsecties of samenwerkingsruimten op hun platforms worden geplaatst, en dat dergelijke beperkingen uiteindelijk aan onafhankelijke rechterlijke toetsing worden onderworpen.

### 3. Aanbevelingen gericht aan sleutelactoren

#### Overheidsfunctionarissen, gekozen organen en politieke partijen

28. Overheidsfunctionarissen, vooral degenen die leidinggevende posities bekleden, moeten, gezien hun invloedrijke positie, vermijden zich in te laten met, het onderschrijven of verspreiden van haatzaaiende uitlatingen. Zij moeten worden aangemoedigd om publiekelijk een cultuur van mensenrechten te propageren en haatzaaiende uitlatingen krachtig en snel te veroordelen, met inachtneming van de vrijheid van meningsuiting en informatie, met inbegrip van kritiek en informatie die de staat of een deel van de bevolking kan beledigen, choqueren of ontwrichten. .

29. Parlementen, andere gekozen organen en politieke partijen moeten worden aangemoedigd om specifiek beleid te voeren om haatzaaiende uitlatingen aan te pakken en te bestrijden, met name in de context van verkiezingscampagnes en in de debatten van representatieve vergaderingen. Daartoe moeten zij een gedragscode aannemen die voorziet in een interne klachten- en sanctieprocedure. Ze moeten ook elke uiting vermijden die intolerantie kan bevorderen en haatzaaiende uitlatingen openlijk veroordelen.

#### Internettussenpersonen

30. Binnen hun plicht om alle toepasselijke wetten na te leven en de mensenrechten te respecteren, moeten internettussenpersonen uitingen van haatzaaiende uitlatingen die via hun systemen worden verspreid identificeren en ernaar handelen in het kader van hun bedrijfsverantwoordelijkheid, in overeenstemming met Aanbeveling CM/Rec (2016)3 over mensenrechten en het bedrijfsleven en Aanbeveling CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen.

31. Internettussenpersonen moeten ervoor zorgen dat de mensenrechtenwetgeving en -normen leidend zijn voor hun beleid en praktijken op het gebied van contentmoderatie met betrekking tot haatzaaiende uitlatingen, dit expliciet vermelden in hun dienstverleningsvoorwaarden en zorgen voor de grootst mogelijke transparantie met betrekking tot dat beleid, met inbegrip van de mechanismen en Criteria voor inhoudsmoderatie.

32. Internettussenpersonen moeten hun reacties op inhoud die als haatzaaiende uitlatingen wordt aangemerkt zorgvuldig afstemmen op de ernst ervan, zoals uiteengezet in paragraaf 4 hierboven, en alternatieven voor de verwijdering van inhoud uitwerken en toepassen in minder ernstige gevallen van haatzaaiende uitlatingen.

33. Internettussenpersonen moeten alle noodzakelijke inspanningen leveren om ervoor te zorgen dat het gebruik van automatiserings- of kunstmatige-inlichtingeninstrumenten onder toezicht staat van menselijke moderatie en dat bij de moderatie van inhoud rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van relevante juridische, lokale, culturele, sociaal-politieke en historische contexten. In hun pogingen om rekening te houden met specifieke kenmerken, moeten ze overwegen om de moderatie van inhoud te decentraliseren.
34. Internettussenpersonen moeten een voldoende aantal contentmoderators aanstellen en ervoor zorgen dat zij onpartijdig zijn, over voldoende deskundigheid beschikken, regelmatig worden opgeleid en passende psychologische ondersteuning krijgen. Internettussenpersonen moeten er bovendien voor zorgen dat vertrouwde flaggers en factcheckers worden opgeleid in mensenrechtennormen die van toepassing zijn op haatzaaiende uitlatingen.
35. Internettussenpersonen moeten effectieve samenwerking tot stand brengen met maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met haatzaaiende uitlatingen, inclusief het verzamelen en analyseren van gegevens, en hun inspanningen ondersteunen om beleid, praktijken en campagnes om haatzaaiende uitlatingen aan te pakken te verbeteren.
36. Internettussenpersonen, waaronder sociale media, moeten hun online advertentiesystemen en het gebruik van microtargeting-, inhoudversterkings- en aanbevelingssystemen en de onderliggende strategieën voor gegevensverzameling herzien om ervoor te zorgen dat zij niet, direct of indirect, reclame maken of stimuleren de verspreiding van haatzaaiende uitlatingen.
37. Internettussenpersonen moeten interne processen ontwikkelen die hen in staat stellen risico's voor de mensenrechten op te sporen en te voorkomen met betrekking tot de beoordeling en behandeling van haatzaaiende uitlatingen, en moeten zichzelf onderwerpen aan regelmatige onafhankelijke, alomvattende en effectieve beoordelingen en audits van de gevolgen voor de mensenrechten.

## Media

38. De media, journalisten en andere actoren moeten hun rol als publieke waakhond vervullen in een democratische samenleving en bijdragen aan het publieke debat; zij moeten de vrijheid genieten om verslag uit te brengen over haat en onverdraagzaamheid en om hun verslaggevingstechnieken, -stijlen en -media te kiezen, op voorwaarde dat zij ernaar streven het publiek te voorzien van nauwkeurige en betrouwbare informatie.
39. De media en journalisten moeten worden aangemoedigd om een cultuur van tolerantie en begrip te bevorderen, in overeenstemming met Aanbeveling Rec(97)21 over de media en de bevordering van een cultuur van tolerantie.
40. Publieke media moeten hieraan een bijzonder substantiële bijdrage leveren, gezien hun mandaat om alle geledingen van de samenleving te dienen en de maatschappelijke cohesie te versterken. Ze mogen geen haatzaaiende uitlatingen gebruiken of verspreiden en, als onderdeel van hun publieke missie, moeten ze actief de dialoog en het begrip tussen groepen bevorderen, evenals het uitzenden van inhoud die op een positieve en ondersteunende manier de diversiteit van stemmen en bronnen in de gemeenschap weergeeft. ze serveren.
41. De media en journalisten moeten, in hun inspanningen om nauwkeurige en betrouwbare informatie te verstrekken, denigrerende stereotiepe weergave van individuen, groepen en gemeenschappen vermijden en een stem geven aan diverse groepen en gemeenschappen in de samenleving, vooral wanneer zij verslag uitbrengen over zaken van bijzonder openbaar belang en tijdens verkiezingsperiodes. Zij moeten vermijden dat er vooroordelen worden uitgelokt en dat er geen onnodige verwijzingen naar persoonlijke kenmerken of status worden gemaakt.
42. Onafhankelijke nationale regelgevende instanties en co-regulerende en/of zelfregulerende instanties voor de media moeten een positieve rol spelen bij het aanpakken van haatzaaiende uitlatingen. Ze moeten onafhankelijk zijn van de overheid, publiekelijk verantwoording afleggen en transparant zijn in hun activiteiten.

## Maatschappelijke organisaties

43. Maatschappelijke organisaties moeten worden aangemoedigd om specifiek beleid op te zetten om haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en te bestrijden en, waar passend en haalbaar, training te verzorgen voor hun personeel, leden en vrijwilligers. Maatschappelijke organisaties moeten ook worden aangemoedigd om onderling en met andere belanghebbenden samen te werken en te coördineren op het gebied van haatzaaiende uitlatingen.

## 4. Bewustmaking, onderwijs, training en gebruik van tegenspraak en alternatieve spraak

44. De lidstaten moeten effectieve strategieën voorbereiden en uitvoeren om de grondoorzaken van haatzaaiende uitlatingen, waaronder desinformatie, negatieve stereotypering en stigmatisering van individuen en groepen, te onderzoeken en aan te pakken.

45. Als onderdeel van hun alomvattende aanpak ter voorkoming en bestrijding van haatzaaiende uitingen moeten de lidstaten een reeks concrete maatregelen nemen om bewustmaking, onderwijs, opleiding, tegenspraak, alternatieve uitingen en interculturele dialoog te bevorderen, in overeenstemming met hun ervaring en kennis .

46. De lidstaten moeten het bewustzijn vergroten van de omvang van haatzaaiende uitingen en de schade die deze toebrengt aan individuen, gemeenschappen en democratische samenlevingen als geheel, de criteria die worden gebruikt om deze te beoordelen en manieren om deze tegen te gaan, met name door het aanmoedigen en ondersteunen van initiatieven door relevante autoriteiten, nationale mensenrechteninstellingen, gelijkheidsorganen en maatschappelijke organisaties, inclusief organisaties die individuen of groepen vertegenwoordigen die waarschijnlijk het doelwit zijn van haatzaaiende uitingen.

47. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat mensenrechteneducatie, onderwijs voor democratisch burgerschap en media- en informatiegeliteratuur, die allemaal offline en online haatzaaiende uitingen moeten aanpakken, deel uitmaken van het algemene onderwijscurriculum.

48. De lidstaten moeten educatieve en bewustmakingsinitiatieven, programma's en gebruikersinstrumenten opzetten en versterken voor kinderen en jongeren, ouders en verzorgers, onderwijzers, jeugdwerkers en vrijwilligers die met kinderen werken, waardoor zij haatzaaiende uitingen kunnen begrijpen en ermee om kunnen gaan . De lidstaten moeten ervoor zorgen dat kinderen en jongeren effectief kunnen deelnemen aan de uitwerking van dergelijke initiatieven, programma's en instrumenten.

49. De lidstaten moeten specifieke maatregelen nemen ter ondersteuning van formele en niet-formele onderwijsactiviteiten en culturele programma's voor het grote publiek die de betrokkenheid bij de mensenrechten als onderdeel van een pluralistische democratische samenleving vergroten, kritisch denken aanmoedigen, gelijkheid en de interculturele en interreligieuze dialoog bevorderen en de competenties versterken die nodig zijn om haatzaaiende uitingen te identificeren en tegen te gaan.

50. De lidstaten moeten effectieve en gerichte opleidingsprogramma's beschikbaar stellen voor iedereen die betrokken is bij het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitingen, met inbegrip van de leden en het personeel van rechtshandavingsdiensten, veiligheidstroepen, vervolgingsdiensten, de rechterlijke macht en het personeel van medische diensten en andere overheidsinstanties, met als doel hen in staat te stellen het gebruik van haatzaaiende uitingen te identificeren en te vermijden, om gevoelig te zijn voor de behoeften van personen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitingen en hen te helpen bij het zoeken naar verhaal, om het gebruik ervan door anderen aan te pakken en te rapporteren en om de gevolgen ervan te beperken impact op de getroffen.

51. De lidstaten moeten bewustmakings- en opleidingsprogramma's ondersteunen die zich bezighouden met plegers van haatzaaiende uitingen om hun vooroordelen en discriminerende acties en uitingen aan te pakken. In passende gevallen zou een rechtbank of een openbaar ministerie deelname aan dergelijke programma's kunnen afdwingen als alternatieve sanctie, met als doel herstelrecht te bewerkstelligen.

52. De lidstaten moeten, zonder inbreuk te maken op de onafhankelijkheid van de media, opleidingen voor mediaprofessionals en journalisten aanmoedigen en ondersteunen, als onderdeel van hun initiële en voortgezette opleiding, over de manier waarop zij haatzaaiende uitingen kunnen herkennen, erover kunnen rapporteren en erop kunnen reageren. over hoe we het gebruik en de verspreiding ervan kunnen vermijden en, meer in het algemeen, over de rol van journalisten en de media bij het bevorderen van een cultuur van mensenrechten en een inclusief publiek debat.

53. De lidstaten moeten publieke figuren, zoals politici, hoge functionarissen en religieuze, economische en gemeenschapsleiders, aanmoedigen om het gebruik van haatzaaiende uitingen krachtig en onmiddellijk te veroordelen, tegenspraak en alternatieve uitingen te gebruiken en het begrip tussen groepen te bevorderen, onder meer door solidariteit te betuigen met degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitingen.

54. De lidstaten moeten nationale mensenrechteninstellingen, gelijkheidsorganen, internetbemiddelaars, de media en maatschappelijke organisaties aanmoedigen en ondersteunen om tegenspraak en alternatieve uitingen te creëren en te bevorderen, en degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitingen bij dit proces te betrekken, zonder inbreuk te maken op de op hun onafhankelijkheid. De lidstaten moeten bovendien capaciteitsopbouw- en opleidingsinitiatieven ondersteunen om de toegang tot de media te vergemakkelijken voor personen die tot minderheden of andere groepen behoren, onder meer door de oprichting van gemeenschapsmedia, minderheidsmediaorganisaties en andere openbare fora waar intergroepsdialoog kan plaatsvinden.

## **5. Steun voor degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitingen**

55. De lidstaten moeten effectieve ondersteuningsmechanismen invoeren die degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitingen helpen om te gaan met de schade die zij lijden. Dergelijke mechanismen zouden psychologische, medische en juridische bijstand moeten omvatten, waarbij maatschappelijke organisaties betrokken zouden kunnen worden. Met betrekking tot haatzaaiende uitingen, die verboden zijn op grond van het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht, moeten de lidstaten waar passend ook voorzien in gratis rechtsbijstand. Er moet de nodige aandacht worden besteed aan personen die tot minderheden en andere groepen behoren, en dergelijke mechanismen moeten een leeftijds- en gendergevoelige benadering hanteren.

56. De lidstaten moeten, onder meer in samenwerking met maatschappelijke organisaties, bewustmakings- en onderwijsmaatregelen opzetten en uitvoeren voor personen en groepen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen, om hen bewust te maken van hun rechten en van de mogelijkheid om verhaal te halen via civiele, administratieve en strafrechtelijke procedures en van de bestaande ondersteuningsmechanismen. Dergelijke maatregelen moeten gemakkelijk toegankelijk en begrijpelijk zijn, ook in verschillende talen, en in het algemeen afgestemd op de specifieke behoeften van relevante personen en groepen.

57. De lidstaten moeten de melding van haatzaaiende uitlatingen aanmoedigen en faciliteren door effectieve mechanismen te creëren om eventuele juridische en niet-juridische obstakels voor dergelijke melding te identificeren en onmiddellijk weg te nemen. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat personen die haatzaaiende uitlatingen melden, worden beschermd tegen eventuele nadelige behandelingen of gevolgen als gevolg van het indienen van een klacht, en dat er sancties worden opgelegd aan de daders in geval van hernieuwd slachtofferschap.

## **6. Monitoring en analyse van haatzaaiende uitlatingen**

58. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun beleid, wetgeving, strategieën en actieplannen tegen haatzaaiende uitlatingen gebaseerd zijn op bewijsmateriaal en een leeftijds- en gendergevoelige benadering weerspiegelen. Daartoe moeten de lidstaten trends identificeren, vastleggen, monitoren en analyseren en zorgen voor de verzameling en verspreiding, door de strafrechtelijke autoriteiten, van uitgesplitste gegevens over criminele haatzaaiende uitlatingen, met inbegrip van gerapporteerde en vervolgte gevallen en, voor zover mogelijk, de middelen van de verspreiding ervan, het bereik ervan en de verschillende uitingen en gronden voor haatzaaiende uitlatingen en intersectorale haatzaaiende uitlatingen, in overeenstemming met de bestaande Europese normen op het gebied van mensenrechten en gegevensbescherming. In dit verband moeten de lidstaten, waar passend, samenwerken met relevante belangrijke belanghebbenden.

59. Bovendien moeten de lidstaten, voor zover mogelijk, trachten gegevens te begrijpen en te verzamelen over de perceptie van slachtoffers en de waargenomen prevalentie van niet-criminele maar schadelijke uitlatingen, in samenwerking met relevante belangrijke belanghebbenden en in overeenstemming met de bestaande Europese mensenrechten- en mensenrechtenwetgeving. normen voor gegevensbescherming.

60. De lidstaten moeten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat rechtshandavingsdiensten klachten over haatzaaiende uitlatingen effectief registreren en monitoren, en dat zij een geanonimiseerd archief van klachten opzetten in overeenstemming met de bestaande Europese normen op het gebied van de mensenrechten en gegevensbescherming.

61. De lidstaten moeten gegevens, informatie en analyses van haatzaaiende uitlatingen en aanhoudende trends publiekelijk beschikbaar maken, in overeenstemming met de bestaande Europese normen op het gebied van de mensenrechten en gegevensbescherming.

## **7. Nationale coördinatie en internationale samenwerking**

62. Om de nationale coördinatie te garanderen, moeten de lidstaten regelmatig, inclusief en transparant overleg, samenwerking en dialoog aangaan met alle relevante belanghebbenden.

63. De lidstaten moeten met elkaar samenwerken met het oog op het bevorderen van consistentie in juridische normen en benaderingen van het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen, in overeenstemming met de bepalingen van deze aanbeveling. Bovendien moeten zij zich houden aan de relevante Europese en internationale instrumenten en deze effectief implementeren, samenwerken met intergouvernementele organisaties en informatie en beste praktijken uitwisselen.



# Toelichting

---

## Aanbeveling CM/Rec(2022)16 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen

1434e bijeenkomst, 11, 13 en 17 mei 2022

Stuurgroep Antidiscriminatie, Diversiteit en Inclusie (CDADI) en Stuurgroep Media en Informatiemaatschappij (CDMSI)

### INVOERING

1. Haatzaaiende uitlatingen zijn een complex en multidimensionaal fenomeen dat verstrekende en gevaarlijke gevolgen heeft in democratische samenlevingen. Het tast niet alleen de waardigheid en de mensenrechten aan van het individu dat rechtstreeks het doelwit is, maar ook van personen die tot dezelfde minderheid of groep behoren als degenen die rechtstreeks het doelwit zijn. Haatzaaiende uitlatingen leiden tot gevaarlijke verdeeldheid in de samenleving als geheel, beïnvloeden de participatie en inclusie van iedereen die er het doelwit van is en bedreigen de democratie. De doelwitten van haatzaaiende uitlatingen worden steeds meer uitgesloten van de samenleving, uit het publieke debat verdreven en tot zwijgen gebracht. De geschiedenis laat zien dat haatzaaiende uitlatingen ook opzettelijk zijn gebruikt om groepen en samenlevingen tegen elkaar te mobiliseren om gewelddadige escalatie, haatmisdrijven, oorlog en genocide uit te lokken.
2. Haatzaaiende uitlatingen weerhouden personen er ook van om vrijuit ideeën te delen en door te geven, hun zorgen te uiten en adequaat vertegenwoordigd te worden. Haatzaaien kan een middel zijn om minderheidsgroepen, mensenrechtenverdedigers en vertegenwoordigers van NGO's te intimideren of het zwijgen op te leggen. Een soortgelijke overweging geldt ook voor politici, journalisten en andere media-actoren die verslag doen van zaken van openbaar belang. Het ernstige huiveringwekkende effect dat haatzaaiende uitlatingen hebben op journalisten en andere media-actoren die verslag doen van zaken van algemeen belang, is besproken in het boek *A Mission to Inform: Journalists at Risk Speak Out*, mede geschreven door prof. Marilyn Clark en de heer William Horsley. Het werd gelanceerd in oktober 2020 en presenteert krachtige getuigenissen van hoe mediaberoepen, als gevolg van hun onderzoeken, het doelwit kunnen worden van ernstige en 'soms internationale' propaganda- en haatzaaiende campagnes. Het boek benadrukt de alarmerende impact die haatzaaiende uitlatingen kunnen hebben als ze gericht zijn tegen vrouwelijke journalisten, vooral in de onlineomgeving. Tegelijkertijd kan het misbruik of het dreigende gebruik van verschillende soorten wetgeving, waaronder wetten tegen haatzaaiende uitspraken, even effectief blijken om bijdragen aan het publieke debat tot zwijgen te brengen.
3. De aanhoudende en zorgwekkende toename van haatzaaiende uitlatingen, vooral online, en de impact ervan op het genot van de mensenrechten en de democratie in Europa zijn gedocumenteerd door de toezichthoudende instanties van de Raad van Europa, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), diverse andere intergouvernementele organisaties, maatschappelijke organisaties, internettussenpersonen en andere instanties. In haar recente landenmonitoring- en jaarverslagen beschrijft de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) op basis van gedetailleerde statistieken en studies het voortbestaan en de toename van ultranationalistische, xenofobe, racistische en LGBTI-fobe haatzaaiende uitlatingen in verschillende landen. lidstaten. Deze haatzaaiende uitlatingen komen veelvuldig voor op het internet (zie met name de recente jaarverslagen van de ECRI en de hoofdstukken over haatzaaiende uitlatingen in haar vijfde en zesde cyclus van landenmonitoringrapporten). Er moet worden onderstreept dat een dergelijke toename van het aantal haatzaaiende uitlatingen, en met name de golven van haatzaaiende uitlatingen, moeten worden gezien als een specifiek waarschuwingssignaal dat een gewelddadige escalatie op handen is, en dat resoluut optreden nodig is om de democratische stabiliteit en veiligheid te behouden.
4. Om een dergelijke gevaarlijke escalatie te voorkomen en in plaats daarvan inclusieve samenlevingen tot stand te brengen en in stand te houden, is het belangrijk dat de lidstaten effectieve en duurzame actie ondernemen tegen haatzaaiende uitlatingen. Deze aanbeveling

biedt de lidstaten uitgebreide richtlijnen voor het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen. Het bouwt voort op de Aanbeveling Rec(97)20 van het Comité van Ministers uit 1997 over "haatzaaiende uitlatingen", die destijds werd aangenomen samen met Aanbeveling Rec(97)21 over de media en de bevordering van een cultuur van tolerantie.

5. Het is een complexe inspanning om personen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen te beschermen en het respect voor hun privéleven te handhaven (artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (ETS nr. 005), hierna 'het Verdrag' genoemd), terwijl het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10) en het handhaven van het recht om vrij te zijn van discriminatie bij het genieten van de rechten en vrijheden die zijn vastgelegd in het Verdrag (artikel 14). Dit streven vereist een voortdurend en zorgvuldig evenwicht tussen de betrokken fundamentele rechten en vrijheden (zie voor details §§ 24 en volgende hieronder).

6. De Aanbeveling ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, hierna "de Aanbeveling" genoemd, bevat een brede definitie van haatzaaiende uitlatingen (§2 van de Aanbeveling) en onderscheidt binnen deze definitie verschillende lagen van haatzaaiende uitlatingen (§3 van de Aanbeveling). Het biedt bovendien factoren voor het beoordelen van de ernst van haatzaaiende uitlatingen en richtlijnen voor het ontwikkelen van passende en evenredige reacties op de verschillende lagen van haatzaaiende uitlatingen (§§4 en volgende van de aanbeveling). De aanbeveling streeft naar een alomvattende aanpak van het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen. Daarom behandelt het niet alleen het noodzakelijke wettelijke kader voor de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, maar bevat het ook belangrijke richtlijnen voor het aanpakken van de grondoorzaken van haatzaaiende uitlatingen met niet-juridische middelen, met name via de aanbevelingen in hoofdstuk 4 over bewustmaking, onderwijs en onderwijs, training en het gebruik van tegen- en alternatieve spraak. De verschillende constitutionele en rechtsordes en de uiteenlopende situaties in de lidstaten zullen het noodzakelijk maken om verschillende wegen te verkennen om deze aanbeveling ten uitvoer te leggen.

7. Haatzaaiende uitlatingen zijn gericht tegen veel verschillende personen. Racistische haatzaaiende uitlatingen zijn bijvoorbeeld gericht tegen personen die behoren tot etnische, culturele, taalkundige of religieuze minderheden, waaronder Roma en reizigers,<sup>1</sup> joden, moslims, zwarte mensen, migranten en personen met een migratieachtergrond, waaronder asielzoekers, vluchtelingen, intern ontheemden en illegaal aanwezige migranten en mensen die tot andere minderheden behoren; seksistische haatzaaiende uitlatingen zijn vaak gericht tegen vrouwen; en LGBTI-fobische haatzaaiende uitlatingen zijn gericht op lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders en interseksuelen. Deze aanbeveling en het aanhangsel ervan (de aanbeveling) bevatten maatregelen om niet alleen degenen die direct het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen te beschermen en bij te staan, maar ook degenen die indirect het doelwit zijn (bijvoorbeeld leden die tot een bepaalde minderheid of groep behoren van de persoon die rechtstreeks het doelwit is) en daarom worden beïnvloed door haatzaaiende uitlatingen. Om al deze personen aan te duiden wordt de algemene term "personen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen" gebruikt, die ook alle verschillende lagen van haatzaaiende uitlatingen omvat, in verschillende mate van ernst (§§ 3 en 4 van de Aanbeveling). Het is aan de bevoegde autoriteiten en de rechterlijke macht, en niet aan de dader, om te beslissen wiens mensenrechten worden aangetast door haatzaaiende uitlatingen en wie er schade door heeft geleden. De term "personen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen" is ruimer dan de term slachtoffer, zoals gedefinieerd in § 202 van deze toelichting.

8. Veel personen (bijvoorbeeld zwarte moslims of lesbische Roma-vrouwen) zijn het doelwit van haatzaaiende uitlatingen op verschillende, elkaar kruisende en cumulatieve gronden, wat hun situatie verder verslechtert (zie de jaarverslagen van de ECRI 2018, § 15 en 2019, § 13). Zo onderstreept de Aanbeveling CM/Rec(2019)1 van het Comité van Ministers over het voorkomen en bestrijden van seksisme dat vrouwen en meisjes het slachtoffer kunnen zijn van meerdere en elkaar kruisende vormen van discriminatie en seksisme, waaronder seksistische haatzaaiende uitlatingen. Zij worden er vooral aan blootgesteld als zij bepaalde beroepen uitoefenen, zoals journalist of politicus.

9. De afgelopen jaren zijn haatzaaiende uitlatingen steeds vaker via internet verspreid. Het voorkomen en bestrijden van online haatzaaiende uitlatingen brengt specifieke uitdagingen met zich mee, omdat deze binnen enkele seconden als nooit tevoren over de hele wereld kunnen worden verspreid. Het kan soms blijvend online beschikbaar blijven (zie Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het Hof), Delfi AS tegen Estland, nr. 64569/09, 16 juni 2015 [Grote Kamer], § 110; en Annen tegen Duitsland, nr. 16). 3690/10, 26 november 2015, § 67). De lidstaten hebben de ultieme verplichting om de mensenrechten en fundamentele vrijheden ook in de digitale omgeving te beschermen (§ 1.1.3 van CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen). Dit omvat de plicht om individuen te beschermen tegen schendingen, inclusief potentiële schendingen, gepleegd door andere particuliere personen en organisaties (Plattform "Ärzte für das Leben" tegen Oostenrijk, nr. 10126/82, 21 juni 1988, §§ 32 e.v.). In verband hiermee erkent de aanbeveling de centrale rol van internettussenpersonen voor het functioneren van internet en onlinecommunicatie. Het herinnert bovendien aan hun verantwoordelijkheden met betrekking tot haatzaaiende uitlatingen op internet

1. De term "Roma en reizigers" wordt door de Raad van Europa gebruikt om de grote diversiteit van de groepen te omvatten die onder het werk van de Raad van Europa op dit gebied vallen: enerzijds a) Roma, Sinti/Manush, Calé, Kaale, Romanichals, Boyash/Rudari; b) Balkan-Egyptenaren (Egyptenaren en Ashkali); c) Oosterse groepen (Dom, Lom en Abdal); en aan de andere kant groepen zoals Reizigers, Yenish en de bevolkingsgroepen die worden aangeduid onder de administratieve term "Gens du Voyage", evenals personen die zichzelf identificeren als zigeuners. Dit document is een verklarende voetnoot en geen definitie van Roma en/of Reizigers.

met CM/Rec(2016)3 over mensenrechten en het bedrijfsleven en CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen (zie voor details §§ 30 en volgende van deze aanbeveling).

10. Er moeten veel verschillende actoren betrokken worden bij het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen. Deze omvatten: publieke entiteiten, waaronder gekozen organen en autoriteiten op federaal, regionaal en lokaal niveau en hun vertegenwoordigers en personeel, met name op het gebied van onderwijs, mediaregulering, politie, publieke media en de rechterlijke macht, nationale mensenrechteninstellingen en organen voor gelijkheid, maar ook andere belanghebbenden zoals politieke partijen, publieke figuren, internettussenpersonen, particuliere media, waaronder commerciële, lokale en minderheidsmediaorganisaties, beroepsverenigingen, maatschappelijke organisaties, mensenrechtenverdedigers, op geloof gebaseerde actoren, vertegenwoordigers van minderheden en andere groepen, sociale partners, de academische wereld en onderzoeksinstituten. De aanbeveling heeft tot doel de lidstaten en al deze belanghebbenden te begeleiden bij het ontwikkelen van alomvattend beleid, strategieën en actieplannen om haatzaaiende uitlatingen op een effectieve manier te voorkomen en te bestrijden, met inachtneming van de vrijheid van meningsuiting. Hoofdstuk 3 behandelt specifieke aanbevelingen aan relevante sleutelactoren.

11. De aanbeveling is ontwikkeld door het Comité van deskundigen ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen (ADI/MSI-DIS), dat is opgericht als ondergeschikt orgaan van de Stuurgroep Antidiscriminatie, Diversiteit en Inclusie (CDADI) en de Stuurgroep Antidiscriminatie, Diversiteit en Inclusie (CDADI). Comité voor Media-informatiemaatschappij (CDMSI).

In overeenstemming met zijn taakomschrijving bouwt de aanbeveling voort op de jurisprudentie van het Hof, dat op grond van artikel 32 van het Verdrag de uiteindelijke bevoegdheid heeft om het Verdrag en de bijbehorende protocollen via zijn jurisprudentie uit te leggen en toe te passen. De arresten van het Hof dienen niet alleen om de zaken te beslechten die bij het Hof aanhangig zijn gemaakt, maar, meer in het algemeen, om de door de Conventie ingestelde regels te verduidelijken, te beschermen en te ontwikkelen, waardoor, in lijn met artikel 19, wordt bijgedragen aan de naleving door de lidstaten van de Conventie. verplichtingen die zij als verdragsluitende partijen zijn aangegaan (Ierland tegen Groot-Brittannië, nr. 5310/71, 18 januari 1978, §154). De aanbeveling vormt een aanvulling op de bestaande relevante instrumenten van de Raad van Europa, waaronder CM/Rec(2019)1 over het voorkomen en bestrijden van seksisme.

12. De volgende principes en richtlijnen zijn onderverdeeld in zeven hoofdstukken. In elk hoofdstuk worden relevante maatregelen uiteengezet die lidstaten en andere relevante actoren moeten nemen om haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en te bestrijden, zodat zij hun taken en verantwoordelijkheden krachtens het Verdrag kunnen vervullen. De implementatie van deze beginselen en richtlijnen waarborgt de bescherming van de relevante mensenrechten en fundamentele vrijheden, in het bijzonder die welke worden genoemd in de artikelen 8, 10 en 14 van het Verdrag, met volledige inachtneming van het beginsel van de rechtsstaat. De snelle en volledige implementatie ervan moet regelmatig worden geëvalueerd.

## **1. TOEPASSINGSGEBIED, DEFINITIE EN AANPAK**

### **Over paragraaf 1:**

13. De aanbeveling heeft tot doel de lidstaten te helpen bij het op alomvattende wijze bestrijden van haatzaaiende uitlatingen. Het bevat juridische en niet-juridische maatregelen om niet alleen haatzaaiende uitlatingen, zowel offline als online, aan te pakken, maar ook de diepere oorzaken ervan. Op deze manier helpt het voorkomen dat mensen hun toevlucht nemen tot haatzaaiende uitlatingen en bevordert het het gebruik van inclusieve uitlatingen.

14. De aanbeveling onderstreept de noodzaak van een aanpak waarbij meerdere belanghebbenden betrokken zijn, zoals geschetst in hoofdstuk 7, en dat sleutelactoren specifieke bijdragen kunnen leveren aan het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen, zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 van de aanbeveling en de toelichting daarbij.

### **Over paragraaf 2:**

15. Tot op heden bestaat er op Europees of internationaal niveau geen gezaghebbende, juridisch bindende definitie van haatzaaiende uitlatingen. Bestaande definities en beschrijvingen van het begrip zijn vaak politiek van aard en breed geformuleerd. Ze hebben over het algemeen betrekking op uitlatingen die haat voortbrengen en versterken en die vaak ook geworteld zijn in onverdraagzaamheid en haat (zie Aanbeveling nr. R (97)20 over "Haatzaaiende Uitlatingen", § 1; de Internationale Conventie over de Eliminatie van Alle Vormen van Rassendiscriminatie. Discriminatie (ICERD), artikel 4; het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van de VN (ICCPR), artikel 20.2; PACE-resolutie 2275 (2019) over de rol en verantwoordelijkheden van politieke leiders in de strijd tegen haatzaaiende uitlatingen en intolerantie § 1; PACE-resolutie 2144 (2017) over het beëindigen van cyberdiscriminatie en onlinehaat, § 2; Preambule van ECRI's GPR nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, § 6, en de Strategie en het actieplan van de Verenigde Naties tegen haatzaaiende uitlatingen, p.10).

16. De wettelijke definitie van haatzaaiende uitlatingen in de respectieve nationale wetten verschilt momenteel en weerspiegelt de schaal, de prevalentie en de impact van specifieke soorten haatzaaiende uitlatingen in verschillende sociale contexten. Deze situatie is in stand

met beginselen van proportionaliteit en noodzaak voor het minimaliseren van criminaliseringsmaatregelen, behalve voor zover dit nodig is om illegale schade aan te pakken.

17. De onderhavige aanbeveling interpreteert de term haatzaaiende uitlatingen ook in brede zin, aangezien deze bedoeld is om de lidstaten te helpen wetgeving, beleid, strategieën en actieplannen te ontwikkelen die de verspreiding van haat op een alomvattende manier voorkomen en bestrijden. Dit omvat onder meer bewustmaking, voorlichting en maatregelen die tot doel hebben iedereen te beschermen die het doelwit is van haatzaaiende uitlatingen. De definitie omvat alle drie lagen van haatzaaiende uitlatingen die in § 3 van de aanbeveling worden onderscheiden op basis van hun ernstniveau.

18. De brede termen van de definitie omvatten ook een breed scala aan verschillende uitingen van haatzaaiende uitlatingen, waaronder de uitingen die zijn opgesomd in §§ 11 en 13 van de aanbeveling, waarvan er verschillende zijn gedefinieerd in Europese en/of internationale, juridisch bindende en niet-bindende vormen. -bindende instrumenten (zie §§ 55-57, 61,63 van de Memorie van Toelichting). Hiertoe behoren onder meer het direct en publiekelijk aanzetten tot genocide; het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie; racistische, xenofobe, seksistische en LGBTI-fobe bedreigingen en beledigingen; ontkenning, bagatellisering en vergoelijking van genocide, van misdaden tegen de menselijkheid en van oorlogsmisdaden waarvan de rechtbanken hebben vastgesteld dat ze hebben plaatsgevonden, en van de verheerlijking van personen die zijn veroordeeld voor het plegen van dergelijke misdaden; het bepleiten, promoten of aanzetten, in welke vorm dan ook, van de kleinering, haat of belastering van een persoon of groep personen; evenals eventuele intimidatie, negatieve stereotypering of stigmatisering met betrekking tot die personen of een groep personen; de rechtvaardiging van alle voorgaande soorten uitdrukkingen; en de opzettelijke verspreiding van materiaal dat dergelijke uitingen bevat (zie in dit verband ook Preambule bij ECRI GPR nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen).

19. De in deze aanbeveling gebruikte lijst van gronden omvat een reeks persoonlijke kenmerken en status, op grond waarvan personen of groepen personen van elkaar te onderscheiden zijn, en die in het algemeen als ontoelaatbare gronden voor discriminatie worden beschouwd. De lijst met gronden heeft met opzet een open einde.

De in de aanbeveling gegeven definitie moet worden geïnterpreteerd in overeenstemming met de evolutieve aard van de rechten van het Verdrag, met name artikel 14. Zij bouwt ook voort op andere relevante internationale instrumenten (zie voor details de Gids van het Hof over artikel 14 van het Europees Verdrag). Verdrag inzake de rechten van de mens en artikel 1 van Protocol nr. 12 bij het Verdrag, Verbod op discriminatie, §§ 87 en volgende, artikel 2.1 van het IVBPR, artikel 2.2 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, en ECRI GPR nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen). De definitie omvat ook haatzaaiende uitlatingen op meerdere gronden. De lijst met een open einde maakt de aanpassing van reacties op haatzaaiende uitlatingen mogelijk met betrekking tot zich ontwikkelende maatschappelijke ontwikkelingen. In de aanbeveling wordt rekening gehouden met het feit dat de omvang, de aard en de impact van haatzaaiende uitlatingen op verschillende gronden en in verschillende sociale contexten kunnen variëren, en worden de lidstaten als beter geplaatst beschouwd om te beslissen over passende reacties.

20. Voorzieningen die de lidstaten en andere belanghebbenden moeten nemen om discriminatie op grond van geslacht en/of geslacht, uitgedrukt in de vorm van seksistische haatzaaiende uitlatingen, aan te pakken, worden ook uiteengezet in CM/Rec(2019)1 over het voorkomen en bestrijden van seksisme (vgl. de preambule en §§ IA1, IA10, II.B.1, II.C.3, II.F.2, II.H.3).

21. De definitie omvat voorts gevallen waarin de beoogde persoon (zie de definitie van dit begrip in § 7 van deze Memorie van Toelichting) wordt verondersteld of verondersteld een bepaald persoonlijk kenmerk of een bepaalde status te hebben, terwijl deze persoon dit in werkelijkheid niet heeft. Een voorbeeld zou zijn dat een dader iemand beledigt omdat hij een bepaalde religie aanhangt, terwijl hij in werkelijkheid een andere of geen religie aanhangt.

22. De definitie omvat ook haatzaaiende uitlatingen in verband met alle verschillende vormen van racisme, in overeenstemming met artikel 14 van het Verdrag. Dit omvat antisemitisme, antimoslimracisme en intolerantie en discriminatie tegen christenen en personen die tot religieuze of geloofsminderheden behoren, zoals vermeld in artikel 9 van het Verdrag en de jurisprudentie van het Hof, evenals zigeunerhaat, anti-zwart racisme, en vreemdelingenhaat, zowel in het algemeen als in verband met migratie.

23. De definitie moet bijdragen aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk begrip van haatzaaiende uitlatingen in de lidstaten. Nu haatzaaiende uitlatingen zich steeds meer verspreiden via het internet en over de grenzen van één enkele lidstaat heen, is sterkere internationale samenwerking nodig om de verspreiding ervan op internationaal niveau te voorkomen en te bestrijden (zie ook §§ 62-63 van de aanbeveling).

### **Over paragraaf 3:**

24. In de aanbeveling worden verschillende lagen van haatzaaiende uitlatingen onderscheiden op basis van hun ernst. Rekening houdend met de noodzaak om de waarden die ten grondslag liggen aan het Verdrag te beschermen en overwegende dat de rechten onder de artikelen 8 en 10 van het Verdrag gelijkwaardig respect verdienen, moet een evenwicht worden gevonden dat de essentie van beide rechten behoudt (Perinçek v. Zwitserland, nr. 27510/08, 15 oktober 2015 [Grote kamer], § 110). Volgens de jurisprudentie van het Hof hebben de lidstaten op grond van artikel 8 van het Verdrag een positieve verplichting tot bescherming

slachtoffers van haatzaaiende uitlatingen die een bepaald niveau of een drempel van ernst bereiken, onder meer via het strafrecht (Delfi AS tegen Estland, hierboven aangehaald, §§ 153 en 159; Beizaras en Levickas tegen Litouwen, nr. 41288/15, 14 mei 2020, § 125; Budinova en Chaprazov tegen Bulgarije, nr. 12567/13, 16 februari 2021, §§ 62 e.v.; en voor meer details zie hieronder §§ 37 e.v. van de toelichting). Hoewel de middelen om de naleving van artikel 8 te verzekeren op het gebied van het bieden van bescherming tegen daden van individuen in principe binnen de beoordelingsmarge van de staat vallen, vereist een effectieve afschrikking tegen ernstige daden waarbij essentiële aspecten van het privéleven op het spel staan, efficiënte strafrechtelijke voorzieningen. Beizaras en Levickas tegen Litouwen, reeds aangehaald, § 110).

25. Tegelijkertijd erkent artikel 10.2 van het Verdrag dat de uitoefening van de vrijheden die zijn vastgelegd in artikel 10.1 "onderworpen kan zijn aan de formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of straffen die door de wet zijn voorgeschreven en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving" om specifieke belangen te beschermen (nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, voor het voorkomen van wanorde of misdaad, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, voor de bescherming van de reputatie of rechten van anderen, voor het voorkomen van de openbaarmaking van informatie die in vertrouwen wordt ontvangen, of ter handhaving van het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht). Rekening houdend met de reikwijdte van artikel 10.2 en rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel, zullen de lidstaten mogelijk hun toevlucht moeten nemen tot civiel- en bestuursrechtelijke bepalingen ter bescherming van slachtoffers van haatzaaiende uitlatingen (Perinçek tegen Zwitserland, hierboven aangehaald, § 273). . Dergelijke administratieve en civielrechtelijke bepalingen, zoals bij strafrechtelijke sancties, dragen ook bij aan de bescherming van slachtoffers tegen discriminatie op grond van artikel 14 van het Verdrag. Voor sommige staten is het strafrecht de enige basis voor het reguleren van criminele haatzaaiende uitlatingen, waarbij niet-criminele haatzaaiende uitlatingen geen juridische betekenis hebben. In deze gevallen kan dergelijk strafrecht echter maatregelen omvatten, als onderdeel van een strafrechtelijk rechtsmiddel, die andere staten doorgaans als civielrechtelijke maatregelen beschouwen – zoals boetes en schadevergoeding als onderdeel van een strafrechtelijke sanctie (bijvoorbeeld in plaats van of als aanvulling op een vrijheidsstraf of gevangenisstraf).

26. In de praktijk pakken de lidstaten de ernstigste gevallen van haatzaaiende uitlatingen aan via het strafrecht, en soms parallel via het burgerlijk recht als het gaat om schadevergoeding. Minder ernstige gevallen worden alleen via het bestuursrecht of het burgerlijk recht afgehandeld.

27. Bij de behandeling van zaken betreffende het aanzetten tot haat en de vrijheid van meningsuiting hanteert het Hof twee benaderingen waarin het Verdrag voorziet: de benadering van uitsluiting van de bescherming door het Verdrag, waarin artikel 17 voorziet (verbod op misbruik van rechten), waar de opmerkingen in kwestie neerkomen op haatzaaiende uitlatingen en de fundamentele waarden van de Conventie tenietdoen; en de aanpak van het stellen van beperkingen op de bescherming, waarin artikel 10.2 van het Verdrag voorziet, wordt deze aanpak gevolgd wanneer de uiting in kwestie, ook al is het haatzaaiende uitlatingen, niet geschikt is om de fundamentele waarden van de Conventie te vernietigen.

28. Om haatzaaiende uitlatingen alomvattend aan te pakken, is het belangrijk om op een passende en evenredige manier aanstootgevende of schadelijke uitingen aan te pakken die niet ernstig genoeg zijn om beperking op grond van het Verdrag te rechtvaardigen. Een dergelijke aanpak is in overeenstemming met de onderliggende doelstellingen van deze aanbeveling, met name de noodzaak om een alomvattende strategie te volgen bij de aanpak van het fenomeen haatzaaiende uitlatingen<sup>2</sup>.

29. Er zijn beledigende of schadelijke soorten uitingen die, in de zin van deze aanbeveling, neerkomen op haatzaaiende uitlatingen, maar die geen strafrechtelijke, civielrechtelijke of administratieve aansprakelijkheid met zich meebrengen. Zij worden in principe beschermd door artikel 10 van het Verdrag, waarvan de bescherming zich ook uitstrekt tot uitingen die de staat of een deel van de bevolking beledigen, choqueren en verstoren (Handyside v. Verenigd Koninkrijk, nr. 5493/72, 7 december 1976, § 49).

30. Zoals bepaald in artikel 10.2, neemt een ieder die de rechten en vrijheden uitoefent die zijn vastgelegd in de eerste paragraaf van dat artikel, bepaalde "plichten en verantwoordelijkheden" op zich. In de specifieke context van religieuze opvattingen en overtuigingen heeft het Hof geoordeeld dat er "rechtmatig een verplichting kan worden opgenomen om uitingen die nodeloos kwetsend zijn voor anderen en daarmee een inbreuk op hun rechten vormen, en die daarom niet bijdragen aan elke vorm van publiek debat die de vooruitgang in menselijke aangelegenheden kan bevorderen"

(Otto-Preminger-Institut v. Oostenrijk, nr. 13470/87, 20 september 1994, § 49; Commissie van Venetië, 2010, Blas phemy, belediging en haat: het vinden van antwoorden in een democratische samenleving, § 73; en VN-mensenrechten Commissie, Malcolm Ross tegen Canada, mededeling nr. 736/1997, VN-document CCPR/C/70/D/736/1997 (2000), § 11.6).

31. Dergelijke haatzaaiende uitlatingen die geen strafrechtelijke, civielrechtelijke of administratieve aansprakelijkheid met zich meebrengen, kunnen niettemin vooroordelen, intolerantie en haat veroorzaken of versterken, aanleiding geven tot bezorgdheid op het gebied van tolerantie, beleefdheid, inclusie en respect voor de rechten van anderen, en een bedreiging vormen voor de sociale cohesie en democratische stabiliteit. Daarom is het in een democratische samenleving passend om de grondoorzaken van dergelijke haatzaaiende uitlatingen aan te pakken door middel van niet-wettelijke maatregelen zoals het bevorderen van de dialoog en een ethiek van communicatie, bewustmaking, onderwijs – inclusief de media

---

2. De rol van deze toelichting is het geven van verdere uitleg over de aanbeveling en de alomvattende aanpak ervan. Het doel is om de lidstaten en andere belanghebbenden te begeleiden bij het aanpakken van haatzaaiende uitlatingen in al zijn vormen, vanuit een alomvattend perspectief, en mag niet worden opgevat als zijnde bedoeld om de onafhankelijkheid van het Hof te belemmeren.

en internetgeletterdheidsinitiatieven, en tegenverhalen. Instanties voor gelijke behandeling, nationale mensenrechteninstellingen en maatschappelijke organisaties moeten op deze terreinen een prominente rol spelen.

#### Over paragraaf 4:

32. Het Hof heeft een reeks factoren ontwikkeld die moeten worden toegepast om de ernst van haatzaaiende uitlatingen te beoordelen en om passende reacties en remedies af te stemmen. De factoren zijn:

- de inhoud van de toespraak (Leroy v. Frankrijk, nr. 36109/03, 2 oktober 2008, §§ 38 e.v.);
- de politieke en sociale context op het moment dat de toespraak werd gehouden (Leroy tegen Frankrijk, hierboven geciteerd, § 38 e.v.; Delfi AS tegen Estland, hierboven geciteerd, §§ 142-146; Perinçek tegen Zwitserland, hierboven geciteerd, § 205);
- de bedoeling van de spreker (Jersild v. Denemarken, nr. 15890/89, 23 september 1994, § 31-37);
- de rol en status van de spreker in de samenleving (Féret v. België, nr. 15615/07, 16 juli 2009, §§ 63 e.v.; zie ook Algemene aanbeveling nr. 35, Bestrijding van racistische haatzaaiende uitlatingen van de Commissie voor de Eliminatie van rassendiscriminatie (hierna CERD); het Rabat-actieplan inzake het verbod op het propaganderen van nationale, raciale of religieuze haat die aanzet tot discriminatie, vijandigheid of geweld (hierna het Rabat-actieplan); en de Gids voor artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, Vrijheid van meningsuiting, § 225);
- de vorm van de verspreiding ervan (Savva Terentyev v. Rusland, nr. 10692/09, 28 augustus 2018, § 79; Delfi AS v. Estland, hierboven geciteerd, § 110; Stomakhin tegen Rusland, nee. 52273/07, 9 mei 2018, § 131; en Jersild tegen Denemarken, hierboven aangehaald, § 32-33);
- de manier waarop de uitspraken worden gedaan en hun vermogen – direct of indirect – om tot schadelijke gevolgen te leiden, inclusief dreigende gevolgen (Perinçek v. Zwitserland, hierboven geciteerd, § 205; Savva Terent yev v. Rusland, hierboven geciteerd, § 32 -33);
- de aard en omvang van het publiek (Vejdeland e.a. v. Zweden, nr. 1813/07, 9 februari 2012, §§ 51-58; en Lilliendahl tegen IJsland, nee. 29297/18, 11 juni 2020, §§ 38-39);
- de kenmerken van de doelgroep, bijvoorbeeld de omvang, de mate van homogeniteit, de bijzondere kwetsbaarheid of geschiedenis van stigmatisering, en de positie ervan ten opzichte van de samenleving als geheel (Budinova en Chaprazov tegen Bulgarije, hierboven aangehaald, § 63).

33. Het is de wisselwerking tussen deze verschillende factoren die in een bepaald geval doorslaggevend is, en niet slechts één factor op zichzelf (Perinçek tegen Zwitserland, hierboven aangehaald, § 208; Budinova en Chaprazov tegen Bulgarije, hierboven aangehaald, § 63). . Daarnaast is het Hof van oordeel dat de lidstaten een zekere beoordelingsmarge hebben met betrekking tot de beoordeling of maatregelen ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen “noodzakelijk” zijn in de zin van artikel 10.2 van het Verdrag (Perinçek tegen Zwitserland, hierboven aangehaald, § 196). ).

34. Het Hof gebruikt soortgelijke factoren om te bepalen of haatzaaiende uitlatingen de minimumdrempel bereiken met betrekking tot artikel 8 van het Verdrag (zie voor details § 42 hieronder). Deze factoren moeten niet alleen worden gebruikt door overheidsactoren, waaronder rechtshandhavingdiensten, maar ook door alle andere belanghebbenden die betrokken zijn bij de aanpak en bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, zowel offline als online, inclusief internettussenpersonen. Deze factoren zijn er om alle actoren te helpen passende en proportionele maatregelen te bedenken om de verschillende lagen en uitingen van haatzaaiende uitlatingen aan te pakken. Betwiste zaken moeten voor de rechterlijke macht worden gebracht, zodat deze bindende uitspraken kan doen.

35. § 15 van Algemene aanbeveling nr. 35 van het CERD definieert vergelijkbare factoren voor de beoordeling of haatzaaiende uitlatingen het niveau bereiken waarop deze als strafbaar feit moeten worden aangemerkt: (1) inhoud en vorm van uiting; (2) Economisch, sociaal en politiek klimaat; (3) Positie of status van de spreker; (4) Bereik van de toespraak; en (5) Doelstellingen van de toespraak. De CERD-aanbeveling was gebaseerd op § 29 van het Rabat-actieplan, dat in 2012 door deskundigen werd aangenomen aan het einde van een reeks conferenties georganiseerd door het VN-Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, en dat met hetzelfde doel de volgende factoren: (1) Sociale en politieke context; (2) Status van de spreker; (3) Intentie om het publiek tegen een doelgroep op te zetten; (4) Inhoud en vorm van de toespraak; (5) Omvang van de verspreiding ervan; en (6) Waarschijnlijkheid van schade, inclusief de dreiging ervan.

#### Over paragraaf 5:

36. De alomvattende aanpak ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, die door deze aanbeveling wordt nagestreefd, vereist dat beleid, wetgeving, strategieën en actieplannen de verschillende actiegebieden bestrijken die aan bod komen.

in de hoofdstukken 2 en 4 tot en met 7 van deze aanbeveling. Bij dergelijke acties is een breed scala aan publieke en private sleutelfactoren betrokken, zoals besproken in hoofdstuk 3 van deze aanbeveling. Er moeten passende menselijke en financiële middelen worden toegewezen aan de uitvoering van elk beleid dat noodzakelijk wordt geacht.

### Over paragraaf 6:

37. Bij het ontwikkelen en implementeren van deze alomvattende aanpak ter voorkoming en bestrijding van haatzaaiende uitlatingen moeten de lidstaten rekening houden met een aantal transversale kwesties.

38. De autoriteiten van de lidstaten moeten, zoals nader uiteengezet in §§ 47 en volgende, van de toelichting, in overeenstemming met het Verdrag en de daarmee verband houdende jurisprudentie, verduidelijken wanneer haatzaaiende uitlatingen op grond van het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht verboden moeten worden.

39. Bij het ontwikkelen en implementeren van beleid, wetgeving, strategieën en actieplannen ter voorkoming en bestrijding van haatzaaiende uitlatingen moeten de lidstaten een evenwicht vinden tussen de noodzaak om de rechten van degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen te beschermen met het recht op vrijheid van meningsuiting. Tegelijkertijd moeten ze er rekening mee houden dat dergelijk beleid verschillende gevolgen heeft voor een breed scala aan publieke en private media-actoren, met specifieke kenmerken in zowel traditionele als digitale media. De lidstaten moeten er ook terdege rekening mee houden dat de digitale omgeving, met inbegrip van instrumenten zoals aanbevelingssystemen en geautomatiseerde instrumenten voor het modereren van inhoud, zich in snel tempo blijft ontwikkelen. Een definitie van de term "content moderation" wordt gegeven in de toelichting bij de Guidance Note on Content Moderation, aangenomen door de CDMSI tijdens haar 19e plenaire vergadering op 19-21 mei 2021 (Content Moderation: Best practices richting effectief juridisch en procedureel kader werkt aan zelfregulerende en co-regulerende mechanismen voor inhoudsmoderatie (hierna: Richtsnoer voor inhoudsmoderatie)).

40. Haatzaaiende uitlatingen zijn niet alleen gericht tegen een individu, maar ook tegen gemeenschappen en groepen, en worden vaak versterkt door de brede verspreiding ervan via internet en andere kanalen. Om de verspreiding ervan op een effectieve en alomvattende manier te voorkomen en te bestrijden, moet een breed scala aan actoren in de publieke en private sfeer worden gemobiliseerd en samenwerken (zie voor meer details vooral de hoofdstukken 3 en 7).

41. De gevolgen van haatzaaiende uitlatingen kunnen zelfs nog groter worden als deze niet slechts op één, maar op meerdere gronden zijn gebaseerd. Vrouwen die tot een nationale minderheid behoren, kunnen bijvoorbeeld het doelwit worden van haatzaaiende uitlatingen, niet alleen op grond van hun geslacht, maar ook op grond van hun etnische afkomst. De cumulatieve effecten van dergelijke haatzaaiende uitlatingen en de interactie tussen de verschillende gronden en vooroordelen kunnen tot gevolg hebben dat degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen zich in een bijzonder kwetsbare situatie bevinden en specifieke bescherming en hulp nodig hebben (zie voor meer details bijvoorbeeld de toelichting bij ECRI's GPR nr. 14 over de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op de arbeidsmarkt, § 1). Bij het uitwerken en implementeren van beleid, strategieën en actieplannen ter voorkoming en bestrijding van haatzaaiende uitlatingen moeten de lidstaten en andere belangrijke actoren (zie hoofdstuk 3) bovendien een leeftijds- en gendergevoelige aanpak nastreven. Deze aanpak moet rekening houden met de belangen en zorgen van elke persoon en groep, hun specifieke kenmerken en behoeften verkennen, en gericht zijn op het ontwerpen van beter beleid en specifieke acties om aan die behoeften te voldoen.

42. Bij het ontwikkelen van beleid, strategieën of actieplannen ter voorkoming en bestrijding van haatzaaiende uitlatingen moeten de lidstaten niet alleen de verschillende betrokken belanghebbenden erbij betrekken, maar ook de personen die feitelijk of potentieel het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen. Dit moet vanaf het begin van het proces gebeuren om de ervaringen en behoeften van de beoogde personen een centrale plaats te geven.

## 2. JURIDISCH KADER

### Over paragraaf 7:

43. Haatzaaiende uitlatingen, zoals begrepen in paragraaf 2 van de aanbeveling, verstoren de waardigheid en het psychologische welzijn, en in sommige gevallen de fysieke integriteit, van de doelwitten ervan, die worden beschermd krachtens artikel 8 van het Verdrag. Zoals uiteengezet in de paragrafen 24 tot en met 25 van deze toelichting hebben de lidstaten op grond van artikel 8 van het Verdrag een positieve verplichting om slachtoffers van haatzaaiende uitlatingen te beschermen wanneer deze een bepaald niveau of drempel van ernst bereiken, onder meer via het strafrecht (Delfi AS tegen Estland, al aangehaald, §§ 153 en 159; Beizaras en Levickas tegen Litouwen, al aangehaald, § 125; Budinova en Chaprazov tegen Bulgarije, al aangehaald, §§ 62 e.v.).

Het kan niet worden uitgesloten dat haatzaaiende uitlatingen van een bepaalde intensiteit, en afhankelijk van de context, ook kunnen neerkomen op een onmenselijke of vernederende behandeling en dus ook in strijd zijn met artikel 3 van het Verdrag (zie in dit verband Király en Dömötör v. Hongarije, nr. 10851/13, 17 januari 2017, §§ 41-42). Artikel 10 van het Verdrag en de beginselen van evenredigheid vereisen dat de lidstaten minder ernstige vormen invoeren

van inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting ter bescherming van slachtoffers van haatzaaiende uitlatingen, zoals administratieve en civielrechtelijke bepalingen.

44. Veel lidstaten hebben bindende internationale instrumenten geratificeerd die concrete verplichtingen bevatten met betrekking tot de inhoud van wettelijke bepalingen, bijvoorbeeld het ICERD, het ICCPR, het VN-Verdrag ter voorkoming en bestraffing van genocide (hierna het Genocideverdrag), ETS nr. 189 van de Raad van Europa aanvullend protocol bij het Verdrag inzake cybercriminaliteit betreffende de strafbaarstelling van daden van racistische en xenofobe aard gepleegd via computersystemen (hierna ETS nr.

189 APCCC), en het Verdrag van de Internationale Arbeidsorganisaties (nr. 111) betreffende discriminatie op het gebied van arbeid en beroep, 1958. De lidstaten worden aangemoedigd om deze instrumenten, voor zover relevant, te blijven ratificeren en ten uitvoer te leggen, om te zorgen voor steeds homogenere normen op internationaal niveau en om fragmentatie te voorkomen, met name met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen op internet. De lidstaten van de EU zijn ook gebonden aan instrumenten zoals Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van de EU over de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht, en zijn verplicht de inhoud van het EU-verdrag om te zetten richtlijnen gelijke behandeling 2000/43/

EC, 2004/113/EC, 2006/54/EC en 2010/41/EU in hun nationale wetgeving.

45. Zoals vermeld in § 25 hierboven, moet elke beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting bij wet worden voorzien, een legitiem doel nastreven en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving (artikel 10.2 van het Verdrag). In de ernstigste gevallen van haatzaaiende uitlatingen kan de dader geen beroep doen op de bescherming die artikel 10 van het Verdrag biedt. Artikel 17 van de Conventie heft deze bescherming op wanneer dergelijke uitlatingen onverenigbaar zijn met de waarden die door de Conventie worden verkondigd en gegarandeerd. Volgens de jurisprudentie van het Hof omvatten deze waarden tolerantie, sociale vrede en non-discriminatie (Pavel Ivanov tegen Rusland, nr. 35222/04, 20 februari 2007, § 1; en Fouad Belkacem tegen België, nr. 34367/14, 27 juni 2017, § 33), gendergelijkheid (Kasymakhunov et al. tegen Rusland, nrs. 26261/05 en 26377/06, 14 maart 2013, § 110), en gerechtigheid en vrede (M'Bala M'Bala v. Frankrijk, nee. 25239/13, 20 oktober 2015, § 33).

46. Het civiel recht, het bestuursrecht en (als laatste redmiddel) het strafrecht mogen alleen worden gebruikt om gevallen van haatzaaiende uitlatingen te bestraffen die een bepaald niveau van ernst bereiken, wat volgens de jurisprudentie van het Hof nodig is om artikel 8 tot stand te brengen in het spel (zie ook § 24 hierboven). Volgens de relevante jurisprudentie moet worden beoordeeld of een negatieve publieke verklaring over een sociale groep kan worden gezien als zodanig dat het 'privéleven' van individuele leden van die groep zodanig wordt aangetast dat dit aanleiding geeft tot de toepassing van artikel 8 van het Verdrag met betrekking tot hen. In dit verband past het Hof de factoren toe die zijn opgesomd in § 4 van de Aanbeveling (Budinova en Chaprazov tegen Bulgarije, hierboven aangehaald, §§ 62-63; en Behar et al. tegen Bulgarije, nr. 29335/13, 16). februari 2021, §§ 65 e.v.).

### Over paragraaf 8:

47. De lidstaten moeten duidelijke en nauwkeurige terminologie en definities gebruiken en zich onthouden van het gebruik van vage en algemene termen in hun wetgeving ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen. Zij moeten ook richtsnoeren bieden voor de interpretatie en toepassing ervan. Zo worden beslissingen voorspelbaar en transparant. Met andere woorden: de formulering van wettelijke bepalingen moet individuen in staat stellen hun gedrag te reguleren en de gevolgen van hun daden te voorzien (Altuğ Taner Akçam v. Turkije, nr. 27520/07, 25 januari 2012, § 93 e.v.; en, Delfi AS tegen Estland, reeds aangehaald, § 121). Dit helpt de nationale rechtbanken ook om consistente jurisprudentie te ontwikkelen.

48. Beperkingen van het recht op vrijheid van meningsuiting moeten eng worden geïnterpreteerd, volledig in overeenstemming zijn met artikel 10.2 van het Verdrag en rekening houden met de factoren die zijn gedefinieerd in § 4 van de aanbeveling voor de beoordeling van de ernst van haatzaaiende uitlatingen en de passende maatregelen. niveau van respons. Volgens de jurisprudentie van het Hof moet elke beperking beantwoorden aan een dringende sociale behoefte, de minst ingrijpende maatregel zijn die beschikbaar is, niet al te breed zijn en evenredig zijn, zodat het voordeel voor het beschermde belang groter is dan de schade aan de vrijheid van meningsuiting. meningsuiting, ook met betrekking tot de sancties die zij toestaat (zie ter referentie de Gids over artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, Vrijheid van meningsuiting).

49. Juridische duidelijkheid in de wetgeving ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen moet niet alleen het doel (i) van artikel 7 van het Verdrag (geen straf zonder wet) dienen, maar ook (ii) duidelijkheid verschaffen, inclusief de minimumdrempel voor criminalisering, (iii) om de meningsuiting af te bakenen die wordt beschermd door de vrijheid van meningsuiting, en (iv) te fungeren als bescherming tegen misbruik (zie over dit aspect Budinova en Chaprazov tegen Bulgarije, hierboven aangehaald, §§ 61 e.v.). Volgens de jurisprudentie van het Hof is het van cruciaal belang dat strafrechtelijke bepalingen die gericht zijn tegen uitingen die geweld, haat of intolerantie aanwakkeren, bevorderen of rechtvaardigen, de reikwijdte van de relevante misdrijven duidelijk en nauwkeurig omschrijven. De bepalingen moeten strikt worden geïnterpreteerd om een situatie te vermijden waarin de discretionaire bevoegdheid van de staat om dergelijke strafbare feiten te vervolgen te ruim wordt en mogelijk onderhevig is aan misbruik door

selectieve handhaving (Savva Terentyev tegen Rusland, hierboven geciteerd, § 85; en Altuý Taner Akçam tegen Turkije, hierboven geciteerd, §§ 93-94).

### Over paragraaf 9:

50. Wetgeving die haatzaaiende uitlatingen aanpakt, evenals kaders voor inhoudsmatiging (voor details zie §§ 16 en volgende van de aanbeveling) mag niet worden misbruikt of misbruikt, bijvoorbeeld om het publieke debat te belemmeren, politieke tegenstanders, journalisten, de media, het zwijgen op te leggen, minderheidsgroepen of andere deelnemers aan het publieke debat, inclusief kritische stemmen (zie CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, §§ 1.3. en 1.4.). In dit verband heeft het Hof onderstreept dat er op grond van artikel 10 weinig ruimte is om beperkingen van het recht op vrijheid van meningsuiting in de sfeer van het politieke debat en kwesties van openbaar belang te verbieden, en dat de grenzen van aanvaardbare kritiek ruimer zijn voor de overheid dan voor een particulier (Dink tegen Turkije, nr. 2668/07, 14 september 2010, § 133; en Perinçek tegen Zwitserland, hierboven aangehaald, § 197). Juridische en praktische waarborgen omvatten de duidelijke formulering van wetgeving inzake haatzaaiende uitlatingen (zie §§ 47 en volgende van de toelichting hierboven). Er moet sprake zijn van een transparant wetgevingsproces met raadpleging van belanghebbenden, regels over immuniteit voor gekozen functionarissen, een kader voor het modereren van inhoud dat voldoet aan de mensenrechten, regelmatige beoordeling van wetgeving die haatzaaiende uitlatingen aanpakt, systemen voor het modereren van inhoud voor intermediairs op internet (zie §§ 26 en 26). 34 van de aanbeveling), en onderzoek door de media en de academische wereld naar gevallen van haatzaaiende uitlatingen en mogelijk misbruik van wetgeving ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen.

### Over paragraaf 10:

51. Vaak zijn degenen die direct of indirect het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen, bang en terughoudend om zelf aangifte te doen en juridische stappen te ondernemen. Daarom is het belangrijk ervoor te zorgen dat er instellingen bestaan die hen kunnen vertegenwoordigen of namens hen of zelfs in plaats van hen juridische stappen kunnen ondernemen.

52. In gevallen waarin gevallen van haatzaaiende uitlatingen het minimumniveau van ernst bereiken dat vereist is door artikel 8 (zie § 33 hierboven) om actie te kunnen ondernemen, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat gelijkheidsorganen en nationale mensenrechteninstellingen het mandaat hebben om juridisch advies te verstrekken en hulp aan degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen. Dit is om hun rechten tegenover instellingen, rechterlijke instanties en rechtbanken veilig te stellen, in overeenstemming met de nationale bepalingen. Waar passend zou dit het recht moeten omvatten om hen, met hun toestemming, te vertegenwoordigen voor dergelijke instellingen, rechterlijke instanties en rechtbanken. Ook, indien van toepassing, om gevallen van individuele en structurele discriminatie of intolerantie onder de eigen naam van de nationale mensenrechteninstelling of het gelijkheidsorgaan te brengen (zie ECRI GPR nr. 2 over gelijkheidsorganen ter bestrijding van racisme en intolerantie op nationaal niveau, §§ 14- 15; van dezelfde strekking zijn de EU-richtlijnen inzake gelijke behandeling (2000/43/EG, 2004/113/EG, 2006/54/EG en 2010/41/EU).

53. Bovendien moeten niet-gouvernementele organisaties die zijn opgericht met het doel mensen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen te helpen hun recht op verdediging te verwezenlijken, ook in de rechtbank, in staat moeten zijn om als hun vertegenwoordiger op te treden voor instellingen, rechterlijke instanties en rechtbanken, in overeenstemming met de nationale bepalingen. Volgens het Hof is het beroep op collectieve lichamen zoals verenigingen in moderne samenlevingen een van de toegankelijke middelen, en soms de enige middelen waarover individuen beschikken om hun specifieke belangen effectief te verdedigen.

Bovendien wordt de bevoegdheid van verenigingen om gerechtelijke stappen te ondernemen ter verdediging van de belangen van hun leden erkend door de wetgeving van de meeste Europese landen (zie Beizaras en Levickas tegen Litouwen, hierboven aangehaald, § 81). Soortgelijke rechten worden hun ook toegekend op het gebied van burgerlijk en administratief recht (zie ECRI GPR nr. 7 over nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie, § 25; en verdere voorbeelden gegeven in de EU-richtlijnen inzake gelijke behandeling 2000/43/EG, 2004/113/EG, 2006/54/EG en 2010/41/EU).

## Strafrechtelijke wet

---

### Over paragraaf 11:

54. Als onderdeel van de positieve verplichting van de lidstaten om degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen te beschermen, moeten de ernstigste uitingen van haatzaaiende uitlatingen strafbaar worden gesteld. Dit dient niet alleen de punitieve functie van het strafrecht, maar geeft ook een duidelijk signaal af aan potentiële daders en de samenleving als geheel (algemene preventieve functie van het strafrecht), dat dergelijke uitingen strafbare feiten vormen. Het aanzetten tot geweld of de dreiging met geweld en andere soorten inhoud moeten duidelijk worden vastgelegd in de nationale wetgeving, op basis van de nationale prevalentie, relevantie en ernst van andere soorten haatzaaiende uitlatingen.

55. Bij het definiëren in hun nationale strafrecht welke uitingen van haatzaaiende uitlatingen strafbare feiten vormen, moeten de lidstaten zich voor de toepassing van deze aanbeveling baseren op de relevante bindende en niet-bindende internationale normen, in het bijzonder de ICERD, het Genocideverdrag, de

Aanvullend Protocol bij het Cybercriminaliteitsverdrag, EUFD 2008/913/JHA, de door het Hof ontwikkelde jurisprudentie, en GPR nr. 7 van de ECRI over nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie, samen met de toelichtingen bij die documenten.

56. Het Hof onderstreept dat het gerechtvaardigd kan zijn om ernstige strafrechtelijke sancties op te leggen in gevallen van haatzaaiende uitlatingen, zelfs aan journalisten of politici (Budinova en Chaprazov tegen Bulgarije, hierboven aangehaald, § 90; zie met betrekking tot haatzaaiende uitlatingen van politici ook § 29 van de aanbeveling). In het licht van het evenredigheidsbeginsel mag het strafrecht alleen worden toegepast op de ernstigste uitingen van haat. Het Hof heeft inderdaad erkend dat strafrechtelijke sancties, inclusief die tegen personen die verantwoordelijk zijn voor de ernstigste uitingen van haat of het aanzetten tot geweld, slechts als ultima ratio-maatregel kunnen worden opgelegd. In die omstandigheden heeft het Hof ook geoordeeld dat wanneer handelingen die ernstige strafbare feiten vormen en gericht zijn tegen de lichamelijke of geestelijke integriteit van een persoon, alleen efficiënte strafrechtelijke mechanismen adequate bescherming kunnen garanderen en als afschrikkende factor kunnen dienen. Het Hof heeft eveneens aanvaard dat strafrechtelijke maatregelen nodig zijn met betrekking tot directe verbale aanvallen en fysieke bedreigingen ingegeven door discriminerende houdingen (Beizaras en Levickas v. Litouwen, reeds aangehaald, § 111). Minder ernstige uitingen dienen civielrechtelijk en bestuursrechtelijk te worden afgehandeld. Gevallen waarin de minimumdrempel voor actie krachtens artikel 8 van het Verdrag niet wordt bereikt, moeten worden behandeld met niet-juridische maatregelen, zoals bijvoorbeeld bewustmaking en voorlichting.

57. De meeste van de bovengenoemde normen concentreren zich op racistische haatzaaiende uitlatingen. Diverse internationale documenten roepen de lidstaten echter op om uitlatingen die haat verspreiden in verband met andere gronden, zoals geslacht, seksuele geaardheid of genderidentiteit, strafbaar te stellen. Bijvoorbeeld § IA1. van CM/Rec(2019)1 over het voorkomen en bestrijden van seksisme, nodigt de lidstaten uit om wetshervormingen te overwegen die seksistische haatzaaiende uitlatingen definiëren en criminaliseren, en de landenmonitoringsrapporten van de ECRI en de Yogyakarta-beginselen (principe 5B) bevelen aan om haatzaaiende uitlatingen op het gebied van seksisme strafbaar te stellen. op grond van seksuele geaardheid en genderidentiteit. De lidstaten worden sterk aangemoedigd om deze gronden in hun strafrecht op te nemen en te overwegen deze lijst van gronden verder uit te breiden.

58. De lidstaten moeten niet alleen verifiëren of zij volledig hebben voldaan aan de verplichtingen die zij zijn aangegaan door de ratificatie van bindende instrumenten, maar zij worden ook sterk aangemoedigd om aanvullende instrumenten te ratificeren. Ze moeten ook de relevante algemene en landspecifieke aanbevelingen implementeren die toezichthoudende instanties en andere instanties van de Raad van Europa, de VN en andere intergouvernementele organisaties tot hen hebben gericht.

59. De lidstaten van de Raad van Europa hebben een van de volgende instrumenten bekrachtigd of zijn daaraan gebonden, die verplichtingen bevatten om het aanzetten tot genocide, het aanzetten tot haat en geweld, en sommige ook het aanzetten tot discriminatie, strafbaar te stellen: Artikel IIIc van het Genocideverdrag, Artikel 4a ICERD, artikelen 3 en 1 APCCC, en artikel 1.1a en d van de EUFD 2008/913/JBZ. Hoewel het aanzetten tot misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdaden in principe al onder het aanzetten tot geweld valt (zie § 11b van de aanbeveling), werd het belangrijk geacht om het aanzetten tot deze misdaden expliciet te vermelden in paragraaf 11a van de aanbeveling, naast het aanzetten tot het plegen van geweld. genocide, rekening houdend met artikel 25.3.b van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof (strafrechtelijke aansprakelijkheid als een persoon een dergelijk misdrijf "beveelt, uitlokt of aanzet tot"). In deze context moeten ook de niet-bindende norm in § 18a van ECRI GPR nr. 7 over nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie en de jurisprudentie van het Hof over de ontkenning van de Holocaust worden vermeld (zie bijvoorbeeld Garaudy v. Frankrijk, nr. 65831/01, 24 juni 2003; Witzsch tegen Duitsland, nr. 7485/03, 13 december 2005, en Nachtmann tegen Oostenrijk, nr. 36773/97, 9 september 1998).

60. De artikelen 4 en 5 van APCCC en §§ 18b en c van ECRI GPR nr. 7 over nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bevatten bepalingen over de criminalisering van racistisch en xenofobe gemotiveerde bedreigingen en beledigingen. De ontkenning, grove minimalisering, goedkeuring of rechtvaardiging van genocide of misdaden tegen de menselijkheid, zoals gedefinieerd door het internationaal recht, moet strafbaar worden gesteld op grond van artikel 6 APCCC; Artikel 1c en d EUFD 2008/913/JBZ; en § 18e van ECRI GPR nr. 7. De ECRI GPR nr. 7 beveelt ook de criminalisering aan van de ontkenning, met een racistisch doel, van oorlogsmisdaden. De verspreiding van haatdragend materiaal en van ideeën gebaseerd op raciale superioriteit moet strafbaar worden gesteld op grond van artikel 3 APCCC; Artikel 1b EUFD 2008/913/JBZ; Artikel 4 bis ICERD; en §§ 18d en f van ECRI's GPR nr. 7.

61. Op grond van de artikelen 3, 5 en 6 van het APCCC kunnen de lidstaten zich het recht voorbehouden geen maatregelen toe te passen ter bestrijding van de verspreiding van racistisch en xenofob materiaal, racistische en xenofobe gemotiveerde beledigingen en ontkenningen, grove minimalisering, goedkeuring of rechtvaardiging van genocide of misdaden tegen de mensheid. Een groot aantal lidstaten heeft in dit opzicht inderdaad voorbehouden gemaakt bij de ratificatie van dit instrument. Hoewel dit een algemene tendens weerspiegelt om beledigingen te decriminaliseren en ze te verbieden onder het burgerlijk en administratief recht, kan ook worden opgemerkt dat smaad strafbaar kan worden gesteld (zie voor de criminalisering van racistische smaad § 18b van ECRI GPR nr. 7 over nationale wetgeving). wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie).

62. Wanneer lidstaten de bovengenoemde uitingen van haatzaaiende uitlatingen niet tot reguliere strafbare feiten maken, worden zij sterk aangemoedigd deze aan te pakken als strafbare feiten van minder ernstige aard, zoals wangedrag, of deze aan particuliere vervolging over te laten. Als de lidstaten dergelijke uitingen van haatzaaiende uitlatingen helemaal niet strafbaar stellen of van mening zijn dat bepaalde uitingen niet voldoende ernstig zijn om via strafrechtelijke bepalingen te worden aangepakt, moeten zij deze nog steeds op grond van het burgerlijk of administratief recht verbieden.

63. Artikel 4.b ICERD bevat nog een bindende verplichting die een belangrijke bijdrage kan leveren aan het effectief bestrijden van haatzaaiende uitlatingen, namelijk het illegaal verklaren en verbieden van organisaties die rassendiscriminatie bevorderen en aanzetten. Bovendien kan deelname aan dergelijke organisaties worden erkend als een strafbaar feit (zie ook de soortgelijke aanbeveling in § 18g van ECRI GPR nr. 7 over nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie). In dit verband moet ook worden verwezen naar de jurisprudentie van het Hof op grond van artikel 11 van het Verdrag, waarin wordt erkend dat een staat het recht heeft preventieve maatregelen te nemen om de democratie te beschermen tegenover verenigingen of bewegingen. Dit kan worden gedaan als een voldoende dreigende aantasting van de rechten van anderen de fundamentele waarden dreigt te ondermijnen op basis waarvan een democratische samenleving bestaat en functioneert. Eén van die waarden is het naast elkaar bestaan van leden van de samenleving die vrij zijn van rassensegregatie, zonder welke een democratische samenleving ondenkbaar is (zie Vona tegen Hongarije, nr. 35943/10, 9 juli 2013, § 57). Er moet ook aan worden herinnerd dat volgens de jurisprudentie van het Hof verenigingen die zich bezighouden met activiteiten die in strijd zijn met de waarden van het Verdrag, niet kunnen profiteren van de bescherming van artikel 11 op grond van artikel 17, dat het gebruik van het Verdrag verbiedt om om de door haar gegarandeerde rechten te vernietigen of buitensporig te beperken (zie WP e.a. tegen Polen, nr. 42264/98, 2 september 2004, betreffende een verbod op het oprichten van een vereniging waarvan de oprichtingsakte een antisemitische connotatie had).

### **Over paragraaf 12:**

64. De positieve verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Verdrag omvatten ook procedurele vereisten, zoals de plicht voor de lidstaten om effectief onderzoek uit te voeren naar gevallen van criminele haatzaaiende uitlatingen, zowel offline als online (zie in het bijzonder de gevallen waarin de fysieke integriteit van de beoogde persoon werd getroffen Király en Dömötör tegen Hongarije, hierboven aangehaald, §§ 61 e.v., en Beizaras en Levickas tegen Litouwen, hierboven aangehaald, § 129).

65. Om aan hun positieve verplichting te kunnen voldoen om gevallen van strafbare haatzaaiende uitlatingen effectief te onderzoeken, moeten de lidstaten bijzondere aandacht besteden aan haatzaaiende uitlatingen die gericht zijn tegen kwetsbare personen en groepen. Dit kan worden gedaan door hen actief te bereiken en effectieve maatregelen te nemen om het melden van criminele haatzaaiende uitlatingen aan de wetshandhavingdiensten te vergemakkelijken en aan te moedigen (zie voor de kwestie van onderrapportage van strafbare haatzaaiende uitlatingen § 57 van de aanbeveling; voor details over de kwestie van het opbouwen van vertrouwen bij minderheden en andere groepen, zie §§ 11 en volgende van ECRI GPR nr. 11 over de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie). Degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen moeten worden geïnformeerd over hun rechten, in het bijzonder hun recht om deel te nemen aan gerechtelijke procedures.

66. In het besef dat strafrechtelijke vervolging een ultimatum remedium is, moeten de lidstaten zich richten op het uitbannen van (online) haatzaaiende uitlatingen, om voortdurend slachtofferschap te voorkomen. Wanneer strafrechtelijke vervolging opportuun is, moeten onderzoeken door de politie, het openbaar ministerie of andere instanties bovendien effectief zijn in de zin dat ze kunnen leiden tot het vaststellen van de feiten en tot de vaststelling dat de betwiste uiting voldoet aan de wettelijke definitie van criminele haat. toespraak. Onderzoek moet bovendien leiden tot de identificatie en uiteindelijk, indien nodig, de bestraffing van de verantwoordelijken. De autoriteiten moeten vanaf hun allereerste tussenkomst alle redelijke stappen ondernemen om al het bewijsmateriaal met betrekking tot de betwiste uiting te verzamelen en veilig te stellen. De conclusies van het onderzoek moeten gebaseerd zijn op een grondige, objectieve, leeftijds- en gendergevoelige en onpartijdige analyse van alle relevante elementen, inclusief de vraag of de betwiste uiting gemotiveerd was door een of meer verboden gronden en of deze neerkwam op een bedreiging of aansporing tot geweld. haat, discriminatie of geweld (zie in dit verband §§ 11 en volgende van ECRI GPR nr. 11 over de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij politiewerk en §§ 66 en volgende van de toelichting en §§ 255 en volgende van de Hartford-richtlijnen over spraakmisdriven in het internationaal strafrecht).

67. De politie en het openbaar ministerie moeten bovendien specifieke aandacht besteden aan het onderzoek naar criminele online haatzaaiende uitlatingen en er moet bijzondere aandacht worden besteed aan de effectieve implementatie van het Cybercriminaliteitsverdrag en het aanvullend protocol daarbij, waar van toepassing (zie §§ 79 e.v. van de toelichting op het reguleren van haatzaaiende uitlatingen op internet). In dit verband heeft een toenemend aantal lidstaten specifieke politie- en vervolgingseenheden opgericht die gespecialiseerd zijn in de vervolging van haatzaaiende uitlatingen op internet (zie voor meer details de paragrafen over haatzaaiende uitlatingen in de landenmonitoringsrapporten van de ECRI).

68. In deze context moeten de lidstaten ook regelen onder welke voorwaarden internettussenpersonen verplicht zijn IP-adressen en andere gegevens over te dragen aan wetshandhavingsinstanties die nodig zijn om de auteur van haatzaaiende uitslatingen te identificeren (voor meer details zie ook hieronder §§ 101 enz.).

69. Tot slot moet worden vermeld dat het Openbaar Ministerie, met betrekking tot minder ernstige gevallen van haatzaaiende uitslatingen, op grond van de algemene regels van het nationale strafprocesrecht vaak een zekere beoordelingsmarge heeft bij het al dan niet vervolgen van dergelijke gevallen. Voor de gevallen waarin het openbaar ministerie besluit geen onderzoek te initiëren of voort te zetten, moeten degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitslatingen de mogelijkheid hebben om verhaal te halen op grond van het burgerlijk en administratief recht of, indien van toepassing, hun toevlucht te nemen tot particuliere vervolging.

## Burgerlijk en bestuursrecht

---

### Over paragraaf 13:

70. Het bestuurs- en burgerlijk recht is een ander belangrijk juridisch instrument voor de bescherming van de rechten van degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitslatingen met betrekking tot de rechten van het Verdrag (zie voor voorbeelden van civielrechtelijke zaken *Delfi AS v. Estland*, hierboven aangehaald, §§ 21 e.v.; en *Aksu tegen Turkije*, nrs. 4149/04 en 41029/04, 15 maart 2012, [Grote Kamer], §§ 19 e.v.; voor voorbeelden van bestuursrechtelijke zaken zie *Balsytė-Lideikienė tegen Litouwen*, nr. 72596/01, 4 november 2008, §§ 3 e.v.; en *Mouvement Raëlien tegen Zwitserland*, nr. 16354/06, 13 juli 2012). Civiele en administratieve procedures kunnen soms parallel aan strafrechtelijke procedures worden gevoerd (de persoon die het doelwit is van haatzaaiende uitslatingen kan tegelijkertijd de zaak melden aan wetshandhavingsdiensten en tegelijkertijd om schadevergoeding vragen op grond van het burgerlijk en soms administratief recht). In gevallen van haatzaaiende uitslatingen die niet het hoogste niveau van ernst bereiken in de zin van § 3 van de aanbeveling, kunnen civiele en administratieve procedures de enige legale oplossing zijn voor het aanpakken van haatzaaiende uitslatingen. Beide juridische wegen leiden tot verschillende uitkomsten: terwijl strafrechtelijke procedures over het algemeen tot een straf leiden, leiden civiele en administratieve procedures vaak tot de betaling van een schadevergoeding of een verbod om toevlucht te nemen tot haatzaaiende uitslatingen. Civiele en administratieve procedures zullen over het algemeen de minder ernstige vorm van inmenging zijn met betrekking tot het recht op vrijheid van meningsuiting. Tegelijkertijd verschillen de regels inzake de bewijslast en het vereiste bewijsniveau tussen beide mogelijkheden en zal het vaak gemakkelijker zijn om de auteur van haatzaaiende uitslatingen aansprakelijk te stellen op grond van het burgerlijk en administratief recht.

71. Opgemerkt moet worden dat voor sommige lidstaten het strafrecht de enige basis is voor het reguleren van criminele haatzaaiende uitslatingen, en dat niet-criminele haatzaaiende uitslatingen geen juridische betekenis hebben. In deze gevallen kan dergelijk strafrecht echter maatregelen omvatten, als onderdeel van een strafrechtelijk rechtsmiddel, die andere staten doorgaans als civielrechtelijke maatregelen beschouwen – zoals boetes en schadevergoeding als onderdeel van een strafrechtelijke sanctie (bijvoorbeeld in plaats van of aanvulling op een vrijheidsstraf of gevangenisstraf).

72. In het burgerlijk recht zijn schendingen van de waardigheid, psychologische integriteit en reputatie van een persoon (over de bescherming van deze elementen op grond van artikel 8 van het Verdrag zie *Király en Dömötör v. Hongarije*, hierboven aangehaald, § 41; en *Beizaras en Levickas v. Litouwen*, hierboven aangehaald, § 117) resulteren in het algemeen in claims voor schadevergoeding en voorlopige voorziening, vaak op grond van het algemene aansprakelijkheidsrecht en de specifieke regels inzake staatsaansprakelijkheid voor schending van het recht op bescherming van de menselijke waardigheid, reputatie en welzijn. Deze bescherming is doorgaans ruimer dan die op grond van het strafrecht, aangezien zij een breed scala aan schendingen omvat, waaronder beledigingen, laster en smaad, die verband houden met een breed scala aan verboden gronden, ook wanneer dergelijke vormen van haatzaaiende uitslatingen geen strafbaar feit vormen.

73. In tegenstelling tot de strafrechtelijke bepalingen inzake haatzaaiende uitslatingen zijn er in het algemene onrechtmatige daadrecht of de regels inzake staatsaansprakelijkheid geen specifieke bepalingen ontwikkeld die een nauwkeuriger omschrijving mogelijk zouden maken van welke uitingen van haatzaaiende uitslatingen bij wet verboden zijn. Bepaalde uitingen van haatzaaiende uitslatingen kunnen ook worden verboden en gedefinieerd als administratieve overtredingen in de mediawetten of wetten inzake elektronische communicatie. Wat betreft de vraag of een geval van haatzaaiende uitslatingen moet worden aangepakt via het strafrecht of via het burgerlijk of administratief recht, moeten de criteria beschreven in § 4 van de aanbeveling worden toegepast.

74. Haatzaaiende uitslatingen kunnen ook onder de definitie van discriminatie vallen op grond van de Europese en nationale antidiscriminatiewetgeving, waarbij de auteur de beoogde persoon anders behandelt dan andere personen in relevante vergelijkbare situaties zonder een objectieve en redelijke rechtvaardiging (zie voor deze definitie bijvoorbeeld *DH et al. tegen Tsjechië*, nr. 57325/00, 13 november 2007, [Grote kamer], § 175, en *Beizaras en Levickas tegen Litouwen*, hierboven aangehaald, § 114), of het kan als intimidatie gelden zoals gedefinieerd in de antidiscriminatiewetgeving. Op grond van artikel 2, lid 3 van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad wordt intimidatie beschouwd als discriminatie in de zin van de richtlijn, wanneer ongewenst gedrag dat verband houdt met ras of etnische afkomst plaatsvindt met als doel of tot gevolg dat de waardigheid van een persoon wordt geschonden. Persoon en het creëren van een intimiderende, vijandige, vernederende, vernederende of aanstootgevende omgeving.

75. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de civielrechtelijke en administratieve rechtsmiddelen voor schending van het verbod op haatzaaiende uitlatingen het betalen van schadevergoeding, schrapping, blokkering, voorlopige voorziening en publicatie van een erkenning dat een uiting haatzaaiende uitlatingen inhoudt, omvatten, evenals, op grond van het bestuursrecht, boetes en verlies van vergunning.

### **Over paragraaf 14:**

76. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun antidiscriminatiewetgeving van toepassing is op alle uitingen van haatzaaiende uitlatingen die onder de paragrafen 11 en 13 van de aanbeveling vallen, om een systeem te creëren waarin iedereen die het doelwit is van haatzaaiende uitlatingen verhaal kan halen, en in het bijzonder compensatie wegens haatzaaiende uitlatingen zonder een klacht in te dienen bij de wetshandhavingsautoriteiten. Door deze verduidelijking zullen degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen ook hulp en bijstand kunnen zoeken bij gelijkheidsorganen die een expliciet mandaat moeten hebben om haatzaaiende uitlatingen aan te pakken en die de bevoegdheid hebben om juridische stappen te ondernemen, hetzij namens de beoogde persoon, hetzij, indien van toepassing, op hun eigen naam. In dit opzicht is het bestaan van gratis rechtsbijstand voor discriminatiezaken een ander belangrijk element om ervoor te zorgen dat degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen hun rechten kunnen afdwingen (§§ 4a en 14 tot en met 16 van ECRI GPR nr. 2 over organen voor gelijkheid ter bestrijding van racisme en racisme). intolerantie op nationaal niveau). Waar de antidiscriminatiewetgeving ook administratieve overtredingen definieert, moeten gevallen van dubbele bestraffing worden uitgesloten.

### **Over paragraaf 15:**

77. Overheidsinstanties of instellingen, zoals de politie, onderwijsinstellingen, inclusief scholen en publieke media, hebben een cruciale rol te spelen bij het nakomen van de positieve verplichting van de lidstaten om haatzaaiende uitlatingen en de verspreiding ervan te voorkomen en te bestrijden. Volgens artikel 4c ICERD mogen de staten die partij zijn niet toestaan dat publieke autoriteiten of publieke instellingen, nationaal of lokaal, rassendiscriminatie bevorderen of aanzetten. Gezien hun aanzienlijke invloed op het staatsbeleid en het publieke debat, en gezien hun specifieke plicht om de mensenrechten te respecteren, verplicht de aanbeveling de lidstaten ervoor te zorgen dat overheidsinstanties of -instellingen en hun vertegenwoordigers hun toevlucht tot haatzaaiende uitlatingen vermijden.

78. De lidstaten moeten bovendien in hun wetgeving de plicht van de overheid opnemen om het gebruik van tolerante en inclusieve taal te bevorderen. Dit beginsel komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in artikel 6 van ETS nr. 157 Kaderverdrag voor de bescherming van nationale minderheden, waarin wordt bepaald dat de partijen een geest van inclusiviteit en interculturele dialoog moeten aanmoedigen en effectieve maatregelen moeten nemen om wederzijds respect en begrip te bevorderen. -werking onder alle personen die op hun grondgebied wonen, ongeacht de etnische, culturele, taalkundige of religieuze identiteit van die personen, met name op het gebied van onderwijs, cultuur en de media. Op vergelijkbare wijze beveelt de ECRI in §§ 2 en 8 van GPR nr. 7 over nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie aan dat de grondwetten van de lidstaten de inzet van

dat de staat gelijkheid moet bevorderen en dat de wet de overheid daartoe verplicht moet stellen. Deze plichten en een aanmoediging om zich uit te spreken tegen haatzaaiende uitlatingen zouden kunnen worden opgenomen in de wetgeving of gedragscodes die het gedrag van ambtenaren en ambtenaren reguleren.

### **Wetgeving met betrekking tot online haatzaaiende uitlatingen**

---

79. De afgelopen jaren heeft haatzaaiende uitlatingen zich massaal, snel en op grote schaal verspreid via internet. Om de schade veroorzaakt door haatzaaiende uitlatingen op internet te beperken, moeten de lidstaten effectieve wetgeving vaststellen om de publicatie ervan te voorkomen en om de verwijdering ervan te garanderen waar deze al is gepubliceerd. Gezien de grote hoeveelheid online haatzaaiende uitlatingen en gezien het feit dat snelle actie nodig is om de brede verspreiding ervan te voorkomen, kunnen de lidstaten deze taak niet alleen garanderen, maar moeten ze ervoor zorgen dat internettussenpersonen daaraan bijdragen.

80. De term internettussenpersonen kan worden gedefinieerd als een breed, divers en snel evoluerend scala aan spelers, die interacties op het internet tussen natuurlijke en rechtspersonen vergemakkelijken door een verscheidenheid aan functies en diensten aan te bieden en uit te voeren. Sommige verbinden gebruikers met internet, maken de verwerking van informatie en gegevens mogelijk of hosten webgebaseerde diensten, ook voor door gebruikers gegenereerde inhoud. Anderen verzamelen informatie en maken zoekopdrachten mogelijk; ze geven toegang tot het hosten en indexeren van inhoud en diensten die zijn ontworpen en/of beheerd door derden. Sommige vergemakkelijken de verkoop van goederen en diensten, waaronder audiovisuele diensten, en maken andere commerciële transacties mogelijk, waaronder betalingen. Intermediaire diensten kunnen ook door traditionele media worden aangeboden, bijvoorbeeld wanneer ruimte voor door gebruikers gegenereerde inhoud – zoals commentaar – op hun platform wordt aangeboden (§§ 4 tot en met 5 van CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen).

## Over paragraaf 16:

81. Het zijn de lidstaten die de uiteindelijke plicht hebben om de mensenrechten en fundamentele vrijheden ook in de digitale omgeving te beschermen (§ 1.1.3 van CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen). Daarom moeten zij een duidelijk juridisch kader uitwerken voor het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen op internet, in overeenstemming met de eerder genoemde Aanbeveling CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen en de Leidraad over beste praktijken op weg naar effectieve juridische en procedurele procedures. kaders voor zelfregulerende en co-regulerende mechanismen voor inhoudsmoderatie (Guidance Note on Content Moderation), aangenomen door de Stuurgroep voor Media en Informatiemaatschappij (CDMSI). Deze wettelijke kaders zouden zich in de eerste plaats moeten concentreren op haatzaaiende uitlatingen op het internet die verboden zijn krachtens het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht (paragraaf 3.1 van de aanbeveling), maar zouden internettussenpersonen en andere belanghebbenden ook moeten motiveren om aanstootgevende of schadelijke vormen van online-uiting aan te pakken die niet voldoende mogelijkheden bieden. voldoende streng om op legitieme wijze te worden beperkt op grond van het Verdrag (zie § 3.2 van de aanbeveling).

82. De lidstaten moeten de wettelijke kaders onderling harmoniseren en werken aan de invoering van gemeenschappelijke normen op internationaal niveau (zie §§ 62-63 van de aanbeveling), aangezien haatzaaiende uitlatingen op het internet zich over de nationale grenzen verspreiden en harmonisatie nodig is om dit te voorkomen en te voorkomen. haatzaaiende uitlatingen op internet op een effectieve manier bestrijden. Verwijderingsprocedures en -voorwaarden moeten de vrijheid van meningsuiting respecteren, transparant, duidelijk en voorspelbaar zijn. Hetzelfde moet gelden voor de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheidsregels die aan internettussenpersonen worden opgelegd.

## Over paragraaf 17:

83. Het is van groot belang dat de lidstaten in hun wetgeving inzake haatzaaiende uitlatingen op internet de rollen en verantwoordelijkheden van alle belanghebbenden uitwerken en die van overheidsactoren en die van particuliere actoren en maatschappelijke organisaties op een duidelijke manier afbakenen. Statische actoren zijn onder meer: de politie en het openbaar ministerie, regelgevende autoriteiten, onafhankelijke nationale mensenrechteninstellingen en gelijkheidsorganen. Tot de particuliere actoren behoren onder meer: de media, relevante internettussenpersonen, zelfregulerende instanties en organisaties uit het maatschappelijk middenveld, waaronder zogenaamde vertrouwde flaggers (een persoon of entiteit die volgens een aanbieder van hostingdiensten over bijzondere expertise en verantwoordelijkheden beschikt met het oog op de aanpak van illegale inhoud online, een mogelijke definitie wordt gegeven in § 4g van de Europese Commissie, Aanbeveling C(2018) 1177 final over maatregelen om illegale inhoud online effectief aan te pakken).

84. Waardevolle richtsnoeren over dit onderwerp zijn niet alleen te vinden in CM/Rec (2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, maar ook in de Guidance Note on Content Moderation, aangenomen door CDMSI.

85. De lidstaten moeten ook definiëren hoe statelijke en niet-statale actoren moeten samenwerken bij de aanpak van haatzaaiende uitlatingen op internet. Een manier om een dergelijke samenwerking te organiseren is het opzetten van zogenaamde co-reguleringsystemen en -organen, waarin zowel publieke autoriteiten als particuliere actoren bijdragen aan de aanpak van online haatzaaiende uitlatingen (zie voor details Models of Governance of Online Hate Toespraak, door Alexander Brown, 2020).

## Over paragraaf 18:

86. Aangezien de infrastructuur en platforms die internettussenpersonen ter beschikking stellen, worden gebruikt voor de snelle verspreiding van grote hoeveelheden haatzaaiende uitlatingen, is het van groot belang dat de lidstaten ervoor zorgen dat internettussenpersonen de mensenrechten respecteren en de beginselen van zorgvuldigheid op het gebied van de mensenrechten toepassen. . Deze worden beschreven in §§ 20 en volgende. van CM Rec (2016)3 over mensenrechten en het bedrijfsleven en § 17 van de Guiding Principles on Business and Human Rights, die in 2011 door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties zijn onderschreven.

Zoals beschreven in § 136 van deze toelichting moet ervoor worden gezorgd dat maatregelen ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen op internet niet alleen worden gewaarborgd door de ontwikkeling van geautomatiseerde systemen, maar dat individuele vertegenwoordigers van internettussenpersonen de verantwoordelijkheid krijgen om toezicht te houden op dergelijke systemen.

## Over paragraaf 19:

87. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat er mechanismen zijn om rapporten in te dienen over haatzaaiende uitlatingen op internet die in strijd zijn met de wetgeving inzake haatzaaiende uitlatingen of met de servicevoorwaarden van de tussenpersoon.

## Over paragraaf 20:

88. Verwijderingsprocedures en -voorwaarden moeten transparant, duidelijk en voorspelbaar zijn, evenals alle daarmee samenhangende verantwoordelijkheden en aansprakelijkheidsregels die aan internettussenpersonen worden opgelegd. Om deze transparantie te garanderen moet elk besluit dat publieke of private actoren in deze context nemen, worden gepubliceerd, op zijn minst in een samengevatte en

geanonimiseerde vorm. Ook moet openbaar worden gemaakt of de inhoud in eerste instantie is gemarkeerd door particuliere partijen, overheidsinstanties, geautomatiseerde tools of vertrouwde flaggers.

89. Het moet mogelijk zijn om tegen het besluit om de gerapporteerde haatzaaiende inhoud niet te verwijderen, te contextualiseren of er een lagere prioriteit aan te geven, beroep aan te tekenen bij een intern of extern beoordelingsmechanisme, of rechtstreeks bij de rechterlijke macht. Hoe het ook zij, het moet uiteindelijk mogelijk zijn om onafhankelijke rechterlijke toetsing te bewerkstelligen. De aanbeveling houdt in dat het de lidstaten vrij staat om voor deze taak een rechtbank of een onafhankelijk administratief tribunaal aan te wijzen. Dezelfde mogelijkheid moet worden gegarandeerd wanneer de inhoud geacht wordt het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht of de servicevoorwaarden van de tussenpersonen te schenden en daarom is verwijderd, in een context is geplaatst of geen prioriteit meer heeft.

90. Met betrekking tot interne rechtsmiddelen moeten internettussenpersonen voorzien in de mogelijkheid om een beroep te doen op een onafhankelijke toezichthouder of een onafhankelijk toezichtsmechanisme, zonder het recht van gebruikers om gerechtelijk verhaal te zoeken in de weg te staan of op enigerlei wijze te beperken (§ 1.5.2. van CM/Rec (2018)2).

### **Over paragraaf 21:**

91. § 21 van de aanbeveling neemt belangrijke aspecten over uit paragraaf 1.1.5. van CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen en bepaalt dat de lidstaten rekening moeten houden met de substantiële verschillen tussen internettussenpersonen bij het bedenken, interpreteren en toepassen van het wetgevingskader dat hun aansprakelijkheid regelt (zie ook Guidance Note over inhoudsmoderatie, § 21 en de daarmee verband houdende delen van de toelichting). Afhankelijk van de vraag of tussenpersonen de inhoud die beschikbaar is op hun platforms produceren of beheren, of een curatorische of redactionele rol spelen, onder meer door het gebruik van algoritmen, moeten overheidsinstanties een aanvraag indienen, zoals bepaald in § 1.3.9. van CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, een benadering die zowel gedifferentieerd als gedifferentieerd is. Zij moeten ook passende beschermingsniveaus vaststellen, evenals taken en verantwoordelijkheden, afhankelijk van de rol die de tussenpersonen spelen in de productie- en verspreidingsprocessen van inhoud, en daarbij de nodige aandacht besteden aan hun verplichting om pluralisme en diversiteit bij de onlinedistributie van inhoud te beschermen en te bevorderen. inhoud.

### **Over paragraaf 22:**

92. Zoals hierboven vermeld is de positieve verplichting van de lidstaten om degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen op een effectieve manier te beschermen ook van toepassing op haatzaaiende uitlatingen op internet. Gezien de buitengewoon grote hoeveelheid online haatzaaiende uitlatingen die snel en op grote schaal via internet worden verspreid, moeten de lidstaten er via hun wetgeving voor zorgen dat internettussenpersonen bijdragen aan de vervulling van deze positieve verplichting. De lidstaten moeten bovendien richtsnoeren verstrekken aan internettussenpersonen, met name aan degenen die de inhoud die op hun platforms beschikbaar is, produceren of beheren of een curatorische of redactionele rol spelen, onder meer door het gebruik van algoritmen, over de processen voor het omgaan met haatzaaiende uitlatingen op het internet die mogelijk in gevaar komen. schending van het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht. De daarmee samenhangende verplichtingen voor verschillende soorten internettussenpersonen moeten worden onderscheiden, zoals beschreven in § 21 van de aanbeveling.

93. Tegelijkertijd moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de wettelijke en regelgevende kaders niet resulteren in overmatige naleving of discriminerende implementatie. Dit is met name relevant voor inhoud die legaal maar mogelijk onwenselijk is in een democratische samenleving en waarbij wordt erkend dat de mensenrechten ook moeten worden gerespecteerd (zie voor details §§ 14c en 28 e.v. van de Guidance Note on Content Moderation en de relevante delen van de toelichting). Om deze redenen moeten de lidstaten in hun wetgeving verduidelijken dat internettussenpersonen niet aansprakelijk kunnen worden gesteld als zij op basis van een solide feitelijke en juridische beoordeling hebben besloten geen inhoud te verwijderen die later door de bevoegde autoriteiten wordt gekwalificeerd als zijnde in strijd met strafrechtelijke bepalingen. , burgerlijk of administratief recht of bij het verwijderen van inhoud, die later als legaal wordt gekwalificeerd.

94. Een belangrijk onderdeel van een dergelijke regelgeving is het voorzien in de mogelijkheid voor internetgebruikers en andere belanghebbenden om haatzaaiende uitlatingen die potentieel verboden zijn krachtens het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht, op een gemakkelijk toegankelijke manier te melden aan internettussenpersonen (zie § 86 hierboven). Deze tussenpersonen moeten de verplichting krijgen om dergelijke meldingen op een snelle en efficiënte manier te behandelen en binnen een transparante procedure die, waar passend, leidt tot de snelle en effectieve verwijdering van haatzaaiende uitlatingen op internet. Deze meldingen moeten voldoende informatie bevatten om de internettussenpersoon in staat te stellen te beoordelen of de gerapporteerde inhoud haatzaaiende uitlatingen vormt die verboden zijn krachtens het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht. De kwaliteit van meldingen kan worden verbeterd door een passende inrichting van het rapportageformulier.

95. In deze context is het wenselijk om haatzaaiende uitlatingen op internet die krachtens het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht verboden zijn, zo snel mogelijk uit te bannen. Uit onderzoek blijkt dat de levensduur van posts op sociale media vaak slechts enkele minuten bedraagt. Dit houdt in dat de schade die voortvloeit uit haatzaaiende uitlatingen die via dergelijke platforms worden verspreid, al binnen korte tijd wordt aangericht. Tegen deze achtergrond hebben sommige lidstaten een internetplicht opgelegd

tussenpersonen om inhoud die in strijd is met de wet binnen 24 uur terug te trekken. Aan de andere kant kunnen dergelijke korte termijnen onvoldoende zijn om zaken zorgvuldig te beoordelen die uitgebreid feitelijk onderzoek of complexe juridische redeneringen vereisen (onduidelijke en complexe zaken). Voor zaken die vaak een feitelijke of juridische diepgaande beoordeling vereisen, zijn langere termijnen gedefinieerd; De lidstaten bieden ook de mogelijkheid dat internettussenpersonen dergelijke complexe of onduidelijke zaken doorverwijzen naar een onafhankelijke toezichthoudende instantie. Dit orgaan kan een overheidsinstantie zijn, zoals een openbare mediatoezichthouder, een mensenrechteninstelling of een orgaan voor gelijkheid, een onafhankelijk zelfregulerend orgaan dat is georganiseerd door een of meer internettussenpersonen, of een mederegulerend orgaan dat is georganiseerd door zowel publieke als private entiteiten (zie voor meer details Guidance Note on Content Moderation, pp. 11 e.v. en Models of Governance of Online Hate Speech, door Alexander Brown, 2020).

96. In een aanzienlijk aantal gevallen wordt haatzaaiende uitslatingen op internet verwijderd, maar wordt het bijbehorende bewijsmateriaal niet beveiligd en doorgegeven aan wetshandhavingdiensten. Om deze situatie te verhelpen moeten de lidstaten bepalen dat internettussenpersonen bewijs moeten veiligstellen van online haatzaaiende uitslatingen die mogelijk in strijd zijn met het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht (zie § 2.3.6 van CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen). De lidstaten moeten ook duidelijk maken onder welke voorwaarden zij dit bewijsmateriaal aan de wetshandhavingdiensten moeten doorgeven. De overdracht van dergelijk bewijsmateriaal moet afhankelijk worden gesteld van een voorafgaand bevel van een bevoegde autoriteit. De wetgeving en beginselen inzake gegevensbescherming moeten door alle actoren worden gerespecteerd om overmatige gegevensverwerking te voorkomen.

97. In onduidelijke en complexe gevallen kunnen voorlopige maatregelen worden genomen om overhaaste verwijdering van mogelijk legale inhoud te voorkomen. In plaats van volledig te worden verwijderd, kan dergelijke inhoud worden gedeprioriteerd of gecontextualiseerd. In deze context zou het deprioriteren betekenen dat een inhoudsmoderator of het algoritme dat de verspreiding van inhoud regelt, een lagere prioriteit zou geven aan de inhoud in kwestie en dus zou leiden tot een minder brede verspreiding. Contextualisering betekent dat inhoud wordt gepubliceerd met een opmerking die aangeeft dat de inhoud in kwestie haatzaaiende uitslatingen zou kunnen vormen. Deprioritering en contextualisering kunnen ook worden gezien als minder ernstige inmengingen in het kader van het evenredigheidsbeginsel, totdat de uiteindelijke beslissing van de verantwoordelijke platforminstantie of een ander mechanisme is genomen.

98. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat internettussenpersonen de bestaande wettelijke en regelgevende kaders naleven, bijvoorbeeld door toezicht door een onafhankelijke toezichthouder met passende bevoegdheden. De wetgeving moet er ook in voorzien dat internettussenpersonen een wettelijke vertegenwoordiger in het land aanwijzen die de tussenpersoon in juridische aangelegenheden vertegenwoordigt en namens de tussenpersoon eventuele kennisgevingen kan ontvangen.

#### **Wat paragraaf 23 betreft:**

99. De lidstaten moeten in hun wetgeving bepalen dat internettussenpersonen een duidelijke uitleg geven bij elk besluit om inhoud te blokkeren, verwijderen of er geen prioriteit aan te geven op basis van de wetgeving inzake haatzaaiende uitslatingen of de servicevoorwaarden van de tussenpersoon, om transparantie te creëren voor degenen die door deze besluiten worden getroffen (zie ook § 2.3.3 van CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen). Het kan voldoende zijn dat de internettussenpersoon de gebruiker de exacte tekst en het paragraafnummer verstrekt van de wettelijke bepaling of van de servicevoorwaarden op basis waarvan de contentmoderator of een geautomatiseerd systeem de beslissing heeft genomen om de inhoud te blokkeren, te verwijderen, te contextualiseren of geef er geen prioriteit aan. Mocht blijken dat deze eis te belastend is voor kleinere tussenpersonen, dan zouden de lidstaten kunnen overwegen deze te beperken tot gevallen waarin een gebruiker actief om uitleg vraagt voor een dergelijk besluit; in dit geval moet ervoor worden gezorgd dat de uitleg wordt gegeven binnen een tijdsbestek dat zo kort is dat het ook binnen de bestaande termijn voor het instellen van gerechtelijke stappen past.

100. In de praktijk blokkeren bepaalde internettussenpersonen accounts, bijvoorbeeld bij herhaalde publicatie van haatzaaiende uitslatingen. De lidstaten moeten overwegen wetgeving op dit gebied in te voeren, waarin de voorwaarden worden gedefinieerd waaronder een account tijdelijk of permanent kan worden geblokkeerd. Dergelijke wetgeving moet ook waarborgen bevatten tegen misbruik van dergelijke bevoegdheden, bepalen dat elk besluit over de tijdelijke of permanente blokkering van een rekening met redenen moet worden omkleed, en voorzien in de mogelijkheid van beroep bij de rechterlijke macht.

101. Als informatie niet wordt gepubliceerd door een individu, maar door een instelling (deze term moet in brede zin worden opgevat en omvat bijvoorbeeld publieke of private rechtspersonen en elke andere organisatie of entiteit), de redenen voor elk besluit dat de inhoud beperkt toegankelijk moeten worden gemaakt voor deze instelling.

#### **Wat paragraaf 24 betreft:**

102. Degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitslatingen hebben vaak problemen met het identificeren van de auteur van de haatzaaiende uitslatingen op internet. Vanwege de anonimiteit van de dader zijn zelfs de politie, het openbaar ministerie en andere autoriteiten die belast zijn met het onderzoeken van gevallen van haatzaaiende uitslatingen op internet vaak niet in staat de dader te identificeren en met succes de dader te identificeren.

onderzoek naar gevallen van haatzaaiende uitspraken. Het verkrijgen van abonnee-informatie van dienstverleners, ook van aanbieders in andere rechtsgebieden, is daarom essentieel voor succesvol onderzoek naar gevallen van haatzaaiende uitlatingen (zie de definitie van abonnee-informatie in artikel 18.3 van het Verdrag inzake cybercriminaliteit (ETS nr. 185), hierna het Verdrag inzake cybercriminaliteit). Hetzelfde geldt voor domeinnaamregistratie-informatie die wordt bijgehouden door registrars of registers waar internetdomeinen worden gebruikt voor haatzaaiende uitlatingen. Aan de andere kant is anonimiteit op internet belangrijk om de vrijheid van meningsuiting mogelijk te maken (zie over de daarmee samenhangende rechten en belangen KU tegen Finland, nr. 2872/02, 2 december 2008, § 49).

103. Aanwijzingen met betrekking tot de gronden voor het gelasten van de productie van abonnee-informatie worden gegeven in artikel 18 van het Verdrag inzake cybercriminaliteit, en de reikwijdte, evenals de voorwaarden en waarborgen voor deze en andere procedurele bevoegdheden worden uiteengezet in de artikelen 14 en 15 van dat Verdrag. Verdere richtlijnen zijn te vinden in T-CY Guidance Note #10. Overleggingsbevelen voor abonneegegevens (artikel 18 Verdrag van Boedapest), die in 2017 door het Cybercrime Convention Committee zijn aangenomen. In gevallen van haatzaaiende uitlatingen die krachtens het burgerlijk of administratief recht verboden zijn, moeten ook passende procedures voor het opvragen van abonneegegevens worden ingevoerd.

104. Hoewel niet bindend voor de lidstaten van de Raad van Europa, verwijst de term 'bevoegde autoriteit' volgens § 138 van het Toelichtend Rapport bij het Cybercriminaliteitsverdrag naar een gerechtelijke, administratieve of andere wetshandhavingsautoriteit die bevoegd is op grond van het nationale recht om de uitvoering van procedurele maatregelen te gelasten, toe te staan of te ondernemen met het oog op het verzamelen of overleggen van bewijsmateriaal, met betrekking tot specifieke strafrechtelijke onderzoeken of procedures. Het Tweede Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake cybercriminaliteit, goedgekeurd door het Comité van Ministers op 17 november 2021 en naar verwachting in mei 2022 voor ondertekening opengesteld, voorziet in directe samenwerking met dienstverleners in andere landen voor de productie van abonneegegevens, informatie (artikel 7) en voor de openbaarmaking van domeinnaamregistratie-informatie (artikel 6). Net als het Verdrag hebben deze maatregelen een beperkte reikwijdte (ze zijn van toepassing op specifieke strafrechtelijke onderzoeken en procedures) en vallen onder de rechtsstaat (artikel 13) en gegevensbeschermingswaarborgen (artikel 14).

Bovendien maken zij verklaringen en voorbehouden mogelijk om de partijen in staat te stellen te voldoen aan binnenlandse mensenrechten, de rechtsstaat of grondwettelijke vereisten.

105. De "Europese en internationale mensenrechtenwetten" omvatten onder meer het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van personen met betrekking tot de automatische verwerking van persoonsgegevens, waar van toepassing, de Algemene Verordening Gegevensbescherming Verordening (EU) 2016/679 (AVG).

#### **Wat paragraaf 25 betreft:**

106. De lidstaten moeten gedetailleerde gegevens en informatie beschikbaar stellen aan het publiek over inhoud waarvoor beperkingen gelden in overeenstemming met de nationale wetgeving inzake haatzaaiende uitlatingen, en bij wet vereisen dat relevante internettussenpersonen transparantierapporten opstellen en publiceren. Deze rapporten dienen het doel van het waarborgen van transparantie over de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting en dienen als basis voor de regelmatige evaluatie van de vraag of de beperkingen die door de overheid en internettussenpersonen worden opgelegd noodzakelijk en evenredig zijn in de zin van artikel 10.2 van het Verdrag (zie § 1.2.3 van CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, en Guidance Note on Content Moderation, §§ 39-44). Deze rapportage dient ook om ervoor te zorgen dat de moderatie van inhoud op een niet-discriminerende manier plaatsvindt.

107. De door de lidstaten gepubliceerde rapporten moeten, voor zover mogelijk, informatie bevatten over: de beschermde kenmerken; de verschillende uitingen van haatzaaiende uitlatingen; uitgesplitste statistische gegevens over zaken die worden behandeld door de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht op grond van het strafrecht, en de resultaten daarvan in termen van onderzoeken, aanklachten, vonnissen en inhoudsbeperkingen; zaken die door de rechterlijke macht worden behandeld op grond van het burgerlijk en bestuursrecht; of de inhoud beperkt werd op grond van het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht of op grond van de servicevoorwaarden van de internettussenpersoon; het aantal, de aard en de rechtsgrondslag van de verzoeken om inhoudsbeperking die naar onlineplatforms worden verzonden; acties ondernomen naar aanleiding van deze verzoeken; inhoudsbeperkingen op basis van verdragen inzake wederzijdse rechtshulp; maatregelen genomen om de wetgeving en beginselen inzake gegevensbescherming te respecteren; de categorieën van personen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen en van personen die haatzaaiende uitlatingen publiceren; en alle belangrijke drijfveren voor het toegenomen aantal gebeurtenissen, zoals verkiezingscampagnes of andere gebeurtenissen die golven van haatzaaiende uitlatingen hadden kunnen veroorzaken (zie voor details § 12 van ECRI GPR nr. 11 over de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie, §§ 12 en 65 e.v. van haar toelichting, en § 3 van ECRI GPR nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, en §§ 72 en volgende van haar toelichting).

108. De rapporten van internettussenpersonen moeten onder meer bevatten: de betrokken beschermde kenmerken; de verschillende uitingen van haatzaaiende uitlatingen; op welke basis de inhoud is verwijderd (burgerlijk, administratief of strafrecht of servicevoorwaarden); het aantal, de aard en de wettelijke basis van alle inhoudsbeperkingen

verzoeken ontvangen van de autoriteiten; de categorieën van personen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen en van personen die haatzaaiende uitlatingen publiceren; de belangrijkste oorzaken van het ontstaan van haatzaaiende uitlatingen (zie hierboven); informatie over het aantal en de opleiding voor contentmoderators – inclusief informatie over de gebruikte technologieën, geautomatiseerde systemen en criteria, en de tijd die nodig is voor het opsporen van haatzaaiende uitlatingen en de behandeling van dergelijke gevallen door middel van contentmoderatie- en aanbevelingssystemen; en maatregelen die zijn genomen om de wetgeving en beginselen inzake gegevensbescherming te respecteren. De lidstaten moeten verder van intermediairs op het internet eisen dat zij de gegevens in een consistent formaat publiekelijk beschikbaar maken en deze proactief verspreiden onder academische onderzoekers, maatschappelijke organisaties en andere relevante belanghebbenden (zie voor details ook CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, §§ 2.2.3 en 2.2.4).

109. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat kleinere internettussenpersonen aan lichtere rapportageverplichtingen zijn onderworpen dan grotere en dat de rapportageverplichtingen beperkt blijven tot internettussenpersonen die de inhoud op hun platforms produceren of beheren of een curatoriële of redactionele rol spelen, onder meer door het gebruik van algoritmen.

#### **Wat paragraaf 26 betreft:**

110. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat onafhankelijke autoriteiten (bijvoorbeeld gelijkheidsorganen of nationale mensenrechteninstellingen) regelmatig, samen met andere belanghebbenden, de impact van de bestaande systemen voor inhoudsmoderatie beoordelen. Ze moeten bijzondere aandacht besteden aan de vraag of de bestaande systemen – inclusief geautomatiseerde systemen – effectieve bescherming bieden aan degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen en een passend evenwicht vinden met het recht op vrijheid van meningsuiting voor degenen die inhoud op internet publiceren. Er moet specifieke aandacht worden besteed aan de vraag of de bestaande systemen risico's met zich meebrengen van onderrapportage of van overcompliance en of de bestaande interne en externe beroepsmechanismen tot passende resultaten leiden (zie ook CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, §§ 1.1.4 en 1.1.5).

De in § 25 van de aanbeveling genoemde rapporten vormen een belangrijke basis voor deze beoordelingen.

111. In deze context moeten de lidstaten ervoor zorgen dat representatieve steekproeven van gevallen van haatzaaiende uitlatingen, die niet aan rechterlijke toetsing zijn onderworpen, regelmatig worden beoordeeld om vast te stellen of inhoudsbeperkingen al dan niet gerechtvaardigd waren, en of wetgeving inzake gegevensbescherming en principes werden gerespecteerd.

112. Op basis van de resultaten van deze beoordelingen moeten de autoriteiten en andere belanghebbenden passende maatregelen nemen om de bestaande wettelijke kaders en systemen voor inhoudsmoderatie verder te ontwikkelen, om de detectie, rapportage en verwerking van haatzaaiende uitlatingen op internet te verbeteren, terwijl het wegnemen van de oorzaken voor ongerechtvaardigde inhoudsbeperkingen en overmatige naleving.

#### **Wat paragraaf 27 betreft:**

113. In dit lid worden de lidstaten opgeroepen om bij wet te eisen dat onlinemediën geen haatzaaiende uitlatingen verspreiden die een bepaalde drempel van ernst bereiken. Bovendien moet de wet, onder voorbehoud van onafhankelijke rechterlijke toetsing, ervoor zorgen dat onlinemediën specifiek berichten van derden in de commentaarsecties en andere interactieve of samenwerkingsruimten op hun platforms behandelen, zoals blogs die zijn opgenomen in de websites van hun publicaties. Dit zou in lijn moeten zijn met de bevindingen van het Hof in de specifieke omstandigheden die werden overwogen in de zaak Delfi AS tegen Estland, hierboven aangehaald, § 115-117 (zie ook Aanbeveling CM/Rec(2011)7 van de Raad van Europa over een nieuwe notie van media en Aanbeveling CM/Rec(2014)6 over een Gids voor mensenrechten voor internetgebruikers).

### **3. AANBEVELINGEN GERICHT AAN DE BELANGRIJKSTE ACTOREN**

114. Dit hoofdstuk van de aanbeveling heeft betrekking op geselecteerde sleutelactoren die een belangrijke rol spelen in democratische samenlevingen, met name op het gebied van het publieke debat, en dus in een positie verkeren om specifieke en significante bijdragen te leveren aan het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen. Al deze actoren zijn gebonden aan de toepasselijke wetgeving inzake haatzaaiende uitlatingen, maar hebben ook specifieke taken en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de specifieke rollen die zij spelen.

### **Overheidsfunctionarissen, gekozen organen en politieke partijen**

---

#### **Over de paragrafen 28 en 29:**

115. Voor het doel van deze aanbeveling omvat de term 'overheidsfunctionarissen' leden van de wetgevende macht, de regering, de rechterlijke macht en andere publieke autoriteiten. Overheidsfunctionarissen moeten zich niet alleen onthouden van het zich bezighouden met, het onderschrijven of verspreiden van haatzaaiende uitlatingen, maar moeten ook een positieve rol spelen bij het aanpakken en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen en worden daarom aangemoedigd om deze onder alle relevante omstandigheden te veroordelen.

116. Tegelijkertijd moeten ambtenaren en politici erop letten dat zij kritische stemmen niet gretig als haatzaaiende uitslatingen bestempelen. De vrijheid van meningsuiting geldt niet alleen voor informatie of ideeën die gunstig worden ontvangen of als onschadelijk of onverschillig worden beschouwd, maar ook voor informatie of ideeën die de staat of een deel van de bevolking beledigen, choqueren of verstoren (Handyside v. Verenigd Koninkrijk). , hierboven aangehaald, § 49).

117. Politici en andere hoge ambtenaren hebben, gezien hun gezagspositie, ruimere mogelijkheden om hun toespraken te verspreiden. De impact van politieke haatzaaiende uitslatingen is ook groter op potentiële daders die zich gesterkt voelen in het reproduceren van intolerant en bevooroordeeld gedrag. In *Erbakan tegen Turkije*, nee. 59405/00, 6 juli 2006, § 56, oordeelde het Hof dat het van cruciaal belang was dat politici in hun toespraken moesten vermijden opmerkingen te maken die intolerantie zouden kunnen bevorderen.

118. Politici hebben inderdaad zowel een politieke plicht als een morele verantwoordelijkheid om zich te onthouden van het gebruik van haatzaaiende uitslatingen en stigmatiserende taal, en om het gebruik ervan door anderen onmiddellijk en ondubbelzinnig te veroordelen, aangezien zwijgen kan worden geïnterpreteerd als goedkeuring of steun. De verbeterde bescherming van de vrijheid van meningsuiting die zij genieten versterkt ook hun verantwoordelijkheid op dit gebied (§ 5 van de PACE-resolutie 2275(2019) over de rol en verantwoordelijkheden van politieke leiders bij het bestrijden van haatzaaiende uitslatingen en intolerantie; zie in dit verband ook *Sanchez v. Frankrijk*, nr. 45581/15, 2 september 20213 ).

119. Er moet speciale aandacht worden besteed aan haatzaaiende uitslatingen tijdens verkiezingsperiodes, aangezien deze aanzienlijk worden versterkt tussen politieke tegenstanders en onder hun doelgroep. Tijdens een verkiezingsperiode hebben de standpunten van de kandidaten voor de verkiezingen de neiging rigider te worden en krijgen de formules de overhand op redelijke argumenten. De impact van het racistische en xenofobe discours wordt dan groter en schadelijker (*Féret tegen België*, hierboven aangehaald, § 76). In dit verband herinnert het Hof eraan dat het van cruciaal belang is dat politici in hun publieke debat moeten vermijden verklaringen te verspreiden die intolerantie kunnen bevorderen. Zij zijn onderworpen aan de taken en verantwoordelijkheden die zijn vastgelegd in artikel 10.2 van de Conventie en moeten bijzondere aandacht besteden aan de verdediging van de democratie en haar beginselen, vooral in een electorale context (*Sanchez v. Frankrijk*, hierboven aangehaald, § 89).

120. In hun inspanningen om politici en politieke partijen aan te moedigen haatzaaiende uitslatingen aan te pakken en te veroordelen, moeten parlementen, andere gekozen organen en politieke partijen een grotere aanvaarding en naleving van het herziene Handvest van Europese politieke partijen voor een niet-racistische samenleving aanmoedigen. Dit werd in 2017 aangenomen door het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa. Bij het ontwikkelen van specifiek beleid tegen haatzaaiende uitslatingen kunnen de lidstaten verdere inspiratie en begeleiding vinden in ECRI GRP nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitslatingen.

## Internettussenpersonen

---

121. Internettussenpersonen spelen een sleutelrol bij het mogelijk maken dat mensen over de hele wereld met elkaar kunnen communiceren en informatie kunnen delen. Ze zijn aanzienlijk machtig geworden op nationaal en internationaal niveau en hebben een steeds beslissendere invloed gehad op de mensenrechten, de fundamentele vrijheden en de democratie. Ze modereren en rangschikken bijvoorbeeld de inhoud, onder meer door de geautomatiseerde verwerking van persoonlijke gegevens, en beïnvloeden daardoor de toegang van gebruikers tot online informatie op manieren die vergelijkbaar zijn met media, of ze vervullen andere functies die lijken op die van uitgevers (zie CM/Rec( 2018 )2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, § 5).

122. Gezien de wijdverbreidheid van online haatzaaiende uitslatingen in de systemen die door internettussenpersonen worden beheerd en de schade die dit toebrengt aan de individuen en groepen waarop het gericht is, is er een groeiend besef ontstaan van de noodzaak van verantwoording door internettussenpersonen op het gebied van de mensenrechten om online haatzaaiende uitslatingen in te perken. hun respectievelijke platforms.

### Over paragraaf 30:

123. In overeenstemming met CM/Rec(2016)3 over mensenrechten en het bedrijfsleven moeten de lidstaten de leidende beginselen van de VN inzake het bedrijfsleven en de mensenrechten effectief ten uitvoer leggen en ervoor zorgen dat alle zakelijke ondernemingen die binnen hun rechtsgebied zijn gevestigd of actief zijn, voldoen aan alle toepasselijke wetten en respect voor de mens

---

3. Volgens de artikelen 43 en 44 van het Verdrag is dit kamerarrest niet definitief. Het werd op 17 januari 2022 naar de Grote Kamer verwezen. Gedurende de periode van drie maanden na de uitspraak ervan kan elke partij verzoeken dat de zaak wordt verwezen naar de Grote Kamer van het Hof. Als een dergelijk verzoek wordt gedaan, beoordeelt een panel van vijf rechters of de zaak verder onderzoek verdient. In dat geval zal de Grote Kamer de zaak behandelen en een definitief oordeel vellen. Indien het verwijzingsverzoek wordt afgewezen, wordt het oordeel van de Kamer op die dag definitief. Zodra een vonnis definitief wordt, wordt het overgedragen aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa voor toezicht op de uitvoering ervan. Meer informatie over het uitvoeringsproces vindt u hier: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution)

rechten ("de verantwoordelijkheid van bedrijven om de mensenrechten te respecteren"). Dit betekent dat zij de mensenrechten van anderen niet mogen schenden en de negatieve gevolgen voor de mensenrechten waarbij zij betrokken zijn, niet mogen aanpakken.

124. Dit brengt de verantwoordelijkheid met zich mee om de verschillende lagen (zie § 3 van de bijlage bij de aanbeveling) en uitingen (zie § 18 van deze toelichting) van haatzaaiende online-uitingen, die onafhankelijk van het vermogen of de bereidheid van de staat om aan de verwachtingen te voldoen, op alomvattende wijze aan te pakken. hun eigen mensenrechtenverplichtingen en is van toepassing op internettussenpersonen, ongeacht hun omvang, sector, operationele context, eigendomsstructuur of aard (zie § 2.1.1 CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen). De middelen om onlinehaat aan te pakken moeten echter worden afgestemd op de ernst van de gevolgen voor de mensenrechten die de aangeboden dienst kan hebben (zie §§ 3 en 4 van de aanbeveling en CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internet tussenpersonen, §§ 2.1.1 en 2.1.2). Bovendien moeten alle verzoeken, eisen of andere maatregelen van overheidsinstanties gericht aan internettussenpersonen om de toegang te beperken (inclusief het blokkeren of verwijderen van inhoud), of elke andere maatregel die zou kunnen leiden tot een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting, worden voorgeschreven bij wet een van de legitieme doelstellingen nastreven die zijn vastgelegd in artikel 10 van het Verdrag, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en evenredig zijn aan het nagestreefde doel (CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, §§ 1.3 .1 en 1.3.5). Als internettussenpersonen verplicht zijn inhoud te verwijderen op grond van binnenlandse wetgeving die naar hun mening in strijd is met de mensenrechtenwetgeving en -normen, moeten zij om intrekking of wijziging van het verzoek verzoeken, juridische opties onderzoeken om de nationale wetgeving aan te vechten en hulp zoeken bij belanghebbenden.

#### **Wat paragraaf 31 betreft:**

125. De mensenrechtenwetgeving en -normen waarnaar wordt verwezen in § 31 van de aanbeveling omvatten de lijst in §§ 15 en 44 van de toelichting, evenals de relevante jurisprudentie van het Hof, het Verdrag inzake cybercriminaliteit nr. 185 en, indien van toepassing, Aanvullend Protocol nr. 189, ECRI GPR nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, General Comment nr. 34 van het Mensenrechtencomité over artikel 19 van het IVBPR over de vrijheid van mening en meningsuiting, CERD/C/GC/ 35 Bestrijding van racistische haatzaaiende uitlatingen, het Rabat-actieplan inzake het verbod op het bepleiten van nationale, raciale of religieuze haat die aanzet tot discriminatie en de aanbevelingen van mandaathouders van speciale procedures van de VN, met name die van de speciale rapporteur voor het recht op vrijheid van mening en meningsuiting.

126. Binnen de internationale en nationale wettelijke kaders voor online haatzaaiende uitlatingen moeten internettussenpersonen hun eigen specifieke beleid en voorwaarden met betrekking tot inhoudsmoderatie en gegevensverwerking ontwerpen en deze duidelijk vermelden in hun servicevoorwaarden, waarmee alle gebruikers moeten instemmen voordat ze hun platforms gebruiken en systemen. Dit beleid en deze servicevoorwaarden moeten de regels voor gegevensbescherming respecteren (zie het Verdrag van de Raad van Europa, ETS nr. 108, Verdrag voor de bescherming van personen met betrekking tot de automatische verwerking van persoonsgegevens, en Verdrag 108+ Verdrag voor de bescherming van personen met betrekking tot voor de verwerking van persoonsgegevens).

127. Wat online haatzaaiende uitlatingen betreft, hebben veel internettussenpersonen, als reactie op hun wettelijke plichten, mensenrechtenverantwoordelijkheden en toenemende publieke oproepen om internationale en nationale wettelijke kaders te respecteren, regelgeving ingevoerd en infrastructuur en mechanismen opgezet die gebruikers in staat stellen potentieel beledigende inhoud te markeren die vervolgens ter beoordeling naar de contentmoderators wordt verzonden. Dit beleid voor inhoudsmoderatie wordt gehandhaafd door inhoudsmoderators en geautomatiseerde inhoudsmoderatietools die beoordelen of dergelijke inhoud in overeenstemming is met de wettelijke vereisten en de servicevoorwaarden van de internettussenpersoon. Internettussenpersonen moeten zorgen voor voldoende arbeidskrachten voor contentmoderatie en fatsoenlijke arbeidsomstandigheden voor werknemers (zie ook CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, § 2.3.4).

128. Om te voldoen aan hun bedrijfsverantwoordelijkheid om de mensenrechten te respecteren, moeten internettussenpersonen zich laten leiden door de vereisten van de mensenrechtenwetgeving en -normen bij het proces van ontwikkeling en inzet van algoritmische systemen, bij hun inhoudsmoderatiebeleid en bij de besluitvorming van hun toezichtsmechanismen. Hoe groter de impact en de potentiële schade aan de voorwerpen van rechtsbescherming en hoe hoger de waarde van de diensten voor de uitoefening van de mensenrechten, hoe groter de voorzorgsmaatregelen die de tussenpersoon moet nemen bij het ontwikkelen en toepassen van zijn dienstverleningsvoorwaarden, gemeenschapsnormen en ethische codes. Dit moet met het doel zijn de verspreiding van grof taalgebruik en beeldmateriaal, van haat en van het aanzetten tot geweld te voorkomen (zie CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, § 2.1.2; en CM/ Rec(2020)1 over de gevolgen van algoritmische systemen voor de mensenrechten).

129. Transparantie van het mensenrechten- en haatzaaiende beleid van intermediairs op internet is noodzakelijk om, door middel van interne en externe beoordelingen, te garanderen dat de moderatie van inhoud inderdaad de mensenrechten respecteert en

informeert gebruikers effectief over welk gedrag wel of niet is toegestaan (zie §§ 47 e.v. en §§ 106 e.v. van deze Memorie van Toelichting; zie voor meer details de Leidraad over het modereren van inhoud, § 40).

130. Om de grootst mogelijke transparantie en toegankelijkheid van hun beleid op het gebied van de mensenrechten en haatzaaiende uitlatingen te garanderen, moeten internettussenpersonen hun dienstverleningsvoorwaarden ontwikkelen, met volledige inachtneming van de wetgeving, de jurisprudentie van het Hof en de criteria uit § 4 van de Aanbeveling. Hun servicevoorwaarden moeten de normen omvatten voor het beoordelen, modereren en opleggen van beperkingen aan haatzaaiende uitlatingen die in strijd zijn met het strafrecht, het burgerlijk of administratief recht of in strijd zijn met hun servicevoorwaarden. Bovendien moeten zij alle daarmee verband houdende regels publiceren en informatie verstrekken over de procedures en beroepsmogelijkheden, evenals eventuele wijzigingen daarin, en deze voor het publiek beschikbaar stellen in alle relevante talen, met inbegrip van regionale talen en minderheidstalen, waar relevant en voor zover dit relevant is. Internettussenpersonen moeten bovendien transparant zijn over de parameters die worden gebruikt in aanbevelingssystemen en gebruikers op een passende, begrijpelijke en tijdige manier informeren over eventuele wijzigingen in dit opzicht (zie voor details de Leidraad over inhoudsmoderatie, §§ 20 en 40).

131. Internettussenpersonen moeten ervoor zorgen dat de gemiddelde lezer hun servicevoorwaarden, regels en normen kan begrijpen, en de resultaten van de praktische toepassing ervan kan voorzien. Internettussenpersonen worden daarom aangemoedigd voorbeelden te geven van haatzaaiende uitlatingen die in strijd zijn met de wetgeving of hun servicevoorwaarden.

132. Om de transparantie van hun verwijderingsmechanismen te vergroten, moeten internettussenpersonen periodieke onlinereporten publiceren die alomvattende en uitgesplitste gegevens bevatten over de verwijdering van haatzaaiende uitlatingen, inclusief informatie over de soorten en vormen van haatzaaiende uitlatingen en categorieën gebruikers die haatzaaiende uitlatingen genereren (dat wil zeggen: individuen en statelijke of niet-statale actoren). Internettussenpersonen moeten dergelijke informatie verspreiden onder academische onderzoekers, maatschappelijke organisaties, netwerken, niet-gouvernementele organisaties, onderzoekscentra en andere relevante belanghebbenden.

#### **Wat paragraaf 32 betreft:**

133. Beleid voor de matiging van potentiële haatzaaiende uitlatingen moet worden uitgewerkt op basis van de criteria opgesomd in § 4 van de Aanbeveling en hun wisselwerking (voor details zie §§ 32-35 van de Toelichting).

134. Naast de binaire keuze om inhoud wel of niet te verwijderen, biedt inhoudsmoderatie een reeks instrumenten zoals tijdelijke of permanente degradatie, demonetisering of het markeren als problematisch (zie Richtsnoer over inhoudsmoderatie, § 13). Andere instrumenten die kunnen worden gebruikt als evenredige reactie op haatzaaiende uitlatingen op internet omvatten de-amplificatie, het ondersteunen van initiatieven, onder meer op het gebied van onderwijs, die het melden van haatzaaiende uitlatingen, tegen- en alternatieve uitlatingen aanmoedigen, en de bevordering van de mensenrechten, democratische waarden en begrip tussen groepen. Dergelijke instrumenten zouden met name kunnen worden toegepast op aanstootgevende en schadelijke soorten uitingen die niet ernstig genoeg zijn om op legitieme wijze aan beperkingen te worden onderworpen op grond van het Verdrag (zie paragraaf 3.2 van de aanbeveling).

#### **Over paragraaf 33:**

135. Gezien het feit dat AI-instrumenten en geautomatiseerde algoritmische systemen bevooroordeeld kunnen zijn of andere zwakke punten kunnen hebben, moeten mechanismen voor menselijk toezicht worden opgezet om ervoor te zorgen dat menselijk ingrijpen mogelijk is wanneer dat ooit nodig is om de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat te beschermen (Raad van Europa Ad-hoccommissie kunstmatige intelligentie (CAHAI), Haalbaarheidsstudie, CAHAI(2020)23, § 104).

136. Om ervoor te zorgen dat bij het modereren van inhoud rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van relevante juridische, lokale, culturele, sociaal-politieke en historische contexten, moeten internettussenpersonen vertegenwoordigers van groepen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen op internet betrekken bij de ontwikkeling en voortdurende beoordeling van hun inhoudsmoderatie. Zij moeten ervoor zorgen dat er terdege rekening wordt gehouden met de zorgen van dergelijke groepen bij het ontwerp, de ontwikkeling en de implementatie van hun instrumenten en praktijken voor het modereren van inhoud, met als doel ervoor te zorgen dat zij alle haatzaaiende uitlatingen op hun platforms opsporen en aanpakken.

137. Waar passend moet de moderatie van inhoud worden gedecentraliseerd om de juiste vertegenwoordiging van lokale culturen en gemeenschappen in de feitelijke besluiten over inhoudsmoderatie mogelijk te maken en om inhoudsmoderatie mogelijk te maken. om relevante expertise te verzamelen. Internettussenpersonen moeten voldoende personele middelen inzetten voor de inhoudsmoderatiewerkzaamheden in alle geografische gebieden die zij bestrijken. In hun pogingen om de moderatie van inhoud te decentraliseren, moeten internettussenpersonen rekening houden met de spanningen tussen staten.

#### Over paragraaf 34:

138. De internettussenpersonen moeten een voldoende aantal contentmoderators inhuren om een passende beoordeling van potentiële haatzaaiende uitlatingen mogelijk te maken.

139. De onpartijdigheid van contentmoderators is belangrijk om elke factor te vermijden die de transparantie en objectiviteit (dat wil zeggen de afwezigheid van vooroordelen) van hun benadering van contentmoderatie zou kunnen ondermijnen, zoals banden met de persoon die de content heeft gerapporteerd of gepubliceerd.

140. Contentmoderators moeten worden voorzien van een adequate initiële en voortgezette opleiding over internationale en nationale mensenrechtennormen en wetgeving die haatzaaiende uitlatingen aanpakken, hun relatie met de servicevoorwaarden van de tussenpersonen en hun interne normen, evenals over de actie die moet worden ondernomen bij het geval van conflict. Een dergelijke opleiding kan intern of extern worden aangeboden, onder meer via verenigingen van intermediairs. De reikwijdte van de training moet overeenkomen met het belang van de rol van de tussenpersonen en de impact die hun acties kunnen hebben op het vermogen van gebruikers om hun vrijheid van meningsuiting uit te oefenen (zie CM/

Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, § 2.3.4). Elke training over haatzaaiende uitlatingen moet de moderators van de inhoud een goed inzicht geven in de relevante lokale, culturele, sociaal-politieke en historische contexten, en talen aanspreken, met name minderheidstalen, en een alomvattende en actuele kennis bieden van relevante taalkundige nuances.

141. Contentmoderators, vertrouwde flaggers en factcheckers verwijzen naar zowel menselijke als algoritmische systemen. Daarom moeten internettussenpersonen naar behoren bekendmaken of gebruikers zullen worden onderworpen aan algoritmische besluitvorming, inclusief gepersonaliseerde contentcuratie (zie in dit verband CM/Rec (2020)1 over de gevolgen van algoritmische systemen voor de mensenrechten).

142. Aangezien contentmoderators voortdurend worden blootgesteld aan schadelijke inhoud, moet zorgvuldige aandacht worden besteed aan hun arbeidsomstandigheden en hun geestelijke gezondheid. Internettussenpersonen moeten er daarom voor zorgen dat inhoudmoderators toegang hebben tot passende psychologische ondersteuning (zie voor meer details CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, § 2.3.4). Internettussenpersonen moeten deze standaarden ook garanderen wanneer zij het modereren van inhoud uitbesteden aan derden, mogelijk gevestigd in andere landen met andere en minder beschermende arbeidswetten (zie Leidraad over het modereren van inhoud, § 34).

#### Wat paragraaf 35 betreft:

143. Maatschappelijke organisaties moeten toegang hebben tot betrouwbare en adequate gegevens om bij te kunnen dragen aan het verbeteren van het beleid en de praktijken op het gebied van haatzaaiende uitlatingen van nationale autoriteiten en internettussenpersonen (zie Guidance Note on Content Moderation).

144. Een effectieve samenwerking tussen internettussenpersonen en maatschappelijke organisaties vereist dat zij een regelmatige, inclusieve en transparante dialoog aangaan, "met het oog op het delen en bespreken van informatie en het bevorderen van het verantwoorde gebruik van opkomende technologische ontwikkelingen met betrekking tot internetintermediairs. bemiddelaars die van invloed zijn op de uitoefening en het genot van de mensenrechten en aanverwante juridische en beleidskwesties" (CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, §12), ook op het gebied van haatzaaiende uitlatingen.

145. De doelen en doelstellingen van deze samenwerking, evenals de verantwoordelijkheden en plichten van de betrokken partijen, moeten duidelijk worden gedefinieerd en rekening houden met de snel veranderende aard van de online-omgeving.

146. De samenwerking tussen intermediairs op internet en organisaties uit het maatschappelijk middenveld bij de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen moet de ontwikkeling en voortdurende verbetering omvatten van rapportagemechanismen voor haatzaaiende uitlatingen op internet. Een voorbeeld van een dergelijke samenwerking zou de evaluatie zijn van de implementatie van de EU-gedragscode uit 2016 ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen op het internet. Dit omvat verschillende monitoringoefeningen waarbij maatschappelijke organisaties IT-bedrijven gedurende een periode van enkele weken op de hoogte brachten van inhoud die mogelijk in strijd was met de strafrechtelijke bepalingen, die de EUFD 2008/913/JBZ over de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat omzetten door strafrechtelijke middelen (zie voor meer informatie de 5e evaluatie van de Gedragscode, Factsheet, juni 2020).

#### Over paragraaf 36:

147. Onlineadvertentiesystemen, microtargeting, systemen voor inhoudversterking en aanbevelingssystemen zijn technologieën die gebruik maken van een brede verzameling gebruikersgegevens om de creatie en distributie van gepersonaliseerde inhoud mogelijk te maken.

148. Deze technologieën kunnen de versterking van haatzaaiende uitlatingen, desinformatie en de verspreiding van discriminerende stereotypen vergemakkelijken met betrekking tot een van de in § 2 van de aanbeveling genoemde gronden.

In deze context is al benadrukt dat er ook bijzondere aandacht moet worden besteed aan de specifieke uitdagingen die deze technologieën met zich meebrengen met betrekking tot gendergelijkheid en genderstereotypen, aangezien het gebruik van algoritmen bestaande genderstereotypen kan overbrengen en versterken en kan bijdragen aan het bestendigen van genderstereotypen. van seksisme (CM/Rec(2019)1 over het voorkomen en bestrijden van seksisme).

149. In alle fasen van de verwerking, inclusief het verzamelen van gegevens, moeten internettussenpersonen beoordelen welke impact deze technologieën zullen hebben op de mensenrechten en eventuele vooroordelen vermijden, ook onbedoelde of verborgen. Ze moeten ook het risico van discriminatie of andere negatieve gevolgen voor de mensenrechten en fundamentele vrijheden van betrokkenen beoordelen. Bovendien moeten ze “de kwaliteit, aard, herkomst en hoeveelheid van de gebruikte persoonlijke gegevens kritisch beoordelen, onnodige, overbodige of marginale gegevens verminderen tijdens de ontwikkelings- en trainingsfasen en vervolgens de nauwkeurigheid van het model monitoren wanneer het wordt gevoed met nieuwe gegevens” ( T-PD(2019)01 Richtlijnen voor kunstmatige intelligentie en gegevensbescherming, § II.4). Vervolgens moeten internettussenpersonen transparantie bieden over deze systemen, de uitlegbaarheid ervan en eventuele opt-out- of opt-in-clausules.

### Over paragraaf 37:

150. Contentmoderatie, of dit nu door een mens of door een machine wordt gedaan, is niet onfeilbaar. Daarom moeten internettussenpersonen voortdurend interne beoordelingen uitvoeren van de directe of indirecte gevolgen voor de mensenrechten van hun producten, diensten, systemen, beleid en praktijken. In dit kader moeten zij hun systemen voor inhoudsmoderatie regelmatig beoordelen, met bijzondere aandacht voor de vrijheid van meningsuiting en het recht op respect voor het privéleven, gelijkheid en non-discriminatie, en ervoor zorgen dat deze rechten worden beschermd. Deze beoordelingen moeten ten doel hebben de doeltreffendheid te evalueren van het beleid, de regelgeving en de maatregelen die internettussenpersonen gebruiken om haatzaaiende uitlatingen aan te pakken, en ervoor te zorgen dat zij hun doelstellingen bereiken (zie § 26 van de aanbeveling).

151. Effectbeoordelingen op het gebied van de mensenrechten moeten worden uitgevoerd binnen een duidelijk regelgevingskader, inclusief toezicht door een onafhankelijke regelgevende instantie of onafhankelijke belanghebbenden met relevante expertise, en op een inclusieve en transparante manier. De beoordelingen moeten betrekking hebben op de producten, diensten en systemen van internettussenpersonen (zie CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen, § 2.1.4), en bij de risicobeoordelingscriteria moet rekening worden gehouden met de vraag of een individu of een groep onevenredig getroffen door haatzaaiende uitlatingen. De mate waarin een internettussenpersoon effectbeoordelingen op het gebied van de mensenrechten moet uitvoeren, moet afhangen van zijn omvang (zie § 21 van de aanbeveling).

152. Bij dergelijke effectbeoordelingen op de mensenrechten moet ervoor worden gezorgd dat vertegenwoordigers van groepen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen worden betrokken en dat er rekening wordt gehouden met de inbreng van de doelgroepen en groepen belanghebbenden, waaronder het maatschappelijk middenveld en gemarginaliseerde groepen (zie de CAHAI Haalbaarheidsstudie , CAHAI(2020)23, § 106). De betrokkenheid van vertegenwoordigers van groepen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen bij het ontwerp-, ontwikkelings- en implementatieproces zal de uitwerking en implementatie vergemakkelijken van beleid en maatregelen die de schade veroorzaakt door de verspreiding van haatzaaiende uitlatingen op internet op een effectievere manier aanpakken.

153. Om een zinvolle beoordeling van de effectiviteit van de getroffen maatregelen te garanderen, moeten internettussenpersonen zich bovendien onderwerpen aan regelmatige, onafhankelijke, onpartijdige, alomvattende en effectieve externe audits (zie § 26 van de aanbeveling en de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa). 2019, Kunstmatige intelligentie uitpakken: 10 stappen om de mensenrechten te beschermen).

154. De wet kan voorschrijven dat de onafhankelijke audits worden uitgevoerd door auditors of een onafhankelijke regelgevende instantie. Anders zouden ze kunnen worden uitgevoerd door een derde partij, bijvoorbeeld een onafhankelijke zelfregulerende instantie opgericht door de sector, onafhankelijke auditors of een maatschappelijke organisatie die met een dergelijke taak is belast.

155. Internettussenpersonen moeten zorgen voor een passende follow-up van deze effectbeoordelingen en externe audits, door actie te ondernemen op basis van de bevindingen en door de effectiviteit van de geïdentificeerde reacties te monitoren en te evalueren (zie Aanbeveling CM/ Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen , § 2.1.4).

## Media

---

### Over paragraaf 38:

156. Het is essentieel dat journalisten en de media kunnen genieten van redactionele vrijheid, onafhankelijkheid en autonomie, gebaseerd op een sterke bescherming van de vrijheid van meningsuiting (zie voor meer details *Jersild v. Denemarken*, hierboven aangehaald, § 31; nr. R (97)20 over "haatzaaiende uitlatingen", nr. R (97)21 over de media en de bevordering van een cultuur van tolerantie, CERD/C/GC/35 Bestrijding van racistische haatzaaiende uitlatingen, § 40, en ETS nr. 157 Kaderverdrag voor de bescherming van nationale minderheden, artikel 9).

157. Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan, en er moeten effectieve beschermingsmaatregelen worden genomen, aan de situatie van journalisten, met name degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen, zoals vrouwelijke journalisten en minderheidsjournalisten (zie CM/Rec(2016)4 over de bescherming van journalistiek en veiligheid van journalisten en andere media-actoren).

### Over de paragrafen 39 en 40:

158. Mediaorganisaties en journalisten worden aangemoedigd om een cultuur van tolerantie en begrip te bevorderen en de intergroepsdialoog te faciliteren bij hun inspanningen om haatzaaiende uitlatingen aan te pakken. Daartoe worden zij uitgenodigd zich te houden aan zelfregulerende normen, de bovengenoemde doelstellingen op te nemen in die normen en gedragscodes, en overeenkomstige trainingsprogramma's voor journalisten te ontwikkelen en uit te voeren (zie nr. R (97)21). over de media en de bevordering van een cultuur van tolerantie; Artikel 6 van ETS nr. 157 Kaderverdrag voor de bescherming van nationale minderheden; en The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age, 2019, OVSE Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden).

159. Mediaorganisaties moeten concrete, specifieke en gerichte stappen ondernemen om ervoor te zorgen dat hun personeelsbestand divers en inclusief is, ook bij de redactionele besluitvorming. In hun inspanningen om informatie te zoeken, te ontvangen, door te geven en te verspreiden, moeten ze een veelheid aan bronnen en stemmen uit verschillende gemeenschappen zoeken (zie de Strategie en het Actieplan van de Verenigde Naties tegen haatzaaiende uitlatingen, 2020, §§ 53.1-53.2; en, nr. R (97)21 over de media en de bevordering van een cultuur van tolerantie, § 2).

160. Publieke media moeten, op grond van hun mandaat, een essentiële bron van onbevooroordeelde informatie en diverse politieke meningen zijn, wat betekent dat zij het juiste niveau van onafhankelijkheid van politieke of economische inmenging moeten waarborgen. Ze zijn vooral geschikt om het pluralisme en het bewustzijn van diverse meningen, evenals tegen- en alternatieve uitingen, te bevorderen, deels door verschillende groepen in de samenleving de mogelijkheid te bieden informatie te ontvangen en door te geven, zichzelf te uiten en ideeën uit te wisselen. Op deze manier kunnen zij een belangrijke bijdrage leveren aan het bevorderen van sociale cohesie, culturele diversiteit en pluralistische communicatie, die voor iedereen toegankelijk is.

### Wat paragraaf 41 betreft:

161. Mediaorganisaties en mediaprofessionals, waaronder journalisten, moeten niet alleen de wetgeving ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen naleven, maar bijzondere aandacht besteden aan het garanderen van volledige eerbiediging van de mensenrechten bij al hun activiteiten, zoals uiteengezet in de aanbevelingen van het Comité van Ministers CM/Rec (2016)3 over mensenrechten en het bedrijfsleven, nr. R (97)20 over 'haatzaaiende uitlatingen', en nr. R (97)21 over de media en de bevordering van een cultuur van tolerantie. Dit strekt zich uit tot de onlineomgeving, waar bijvoorbeeld onlinemedi, onlinenieuwsportalen of andere door mediaorganisaties beheerde kanalen niet alleen verantwoordelijk zijn voor hun redactionele inhoud, maar ook aansprakelijk kunnen worden gesteld met betrekking tot opmerkingen van derden in de vorm van haatzaaiende uitlatingen (zie *Delfi AS tegen Estland*, reeds aangehaald, § 159).

162. De media en journalisten worden sterk aangemoedigd om gevallen van haatzaaiende uitlatingen onder de aandacht van het publiek te brengen en het bewustzijn te vergroten over de schade die wordt veroorzaakt door discriminatie, haat, negatieve stereotyping en stigmatisering. Om nauwkeurige en betrouwbare informatie te verschaffen en een beter begrip van diverse perspectieven te vergemakkelijken, moeten de media en journalisten alert zijn op het geven van een stem aan diverse groepen en gemeenschappen in de samenleving (zie CM/Rec(2018)1 over mediapluralisme en transparantie van media -eigendom).

163. De media en journalisten moeten alert zijn op de gevaren van de verspreiding van vooroordelen en het bevorderen van negatieve stereotypen over individuen en groepen. Ze moeten onnodige verwijzingen naar persoonlijke kenmerken en status vermijden die vooroordelen en intolerantie kunnen bevorderen, vooral wanneer ze verslag uitbrengen over kwesties op het gebied van misdaad, recht en openbare orde.

164. Mediaorganisaties worden verder sterk aangemoedigd om deel te nemen aan transparante en participatieve, onafhankelijke initiatieven voor factchecking, inclusief initiatieven waarbij wordt samengewerkt met maatschappelijke organisaties, deskundigen en andere belanghebbenden, om nauwkeurige, betrouwbare en pluralistische informatie te garanderen. Rapportage

over zaken van openbaar belang, waaronder strafrechtelijke kwesties of volksgezondheidskwesties, vereist bijzondere zorgvuldigheid bij het controleren van de juistheid van informatie en het vermijden van de verspreiding van informatie, die kan leiden tot een toename van vooroordelen en stigmatisering.

165. Tijdens verkiezingen moeten de media overwegen om in hun berichtgeving desinformatie, desinformatie en propaganda aan het licht te brengen, vooral als dergelijke informatie zich richt op personen en groepen op grond van hun identiteit, met inbegrip van minderheids- of andere status, en/of de betrekkingen tussen groepen schaadt.

#### **Over paragraaf 42:**

166. Bij de ontwikkeling van hun beleid moeten de regelgevende autoriteiten voor de omroepsector en de zelfregulerende instanties voor de media concrete bepalingen implementeren om haatzaaiende uitslatingen effectief te bestrijden, en tegelijkertijd tolerantie, pluralisme en diversiteit van meningen in de media actief te bevorderen.

167. De lidstaten moeten ook garanderen dat de regelgevende instanties voor de audiovisuele sector onafhankelijk zijn door middel van een reeks regels die alle aspecten van hun werk bestrijken, en door middel van maatregelen die hen in staat stellen hun taken effectief en efficiënt uit te voeren (zie voor meer details Rec(2000)23) . over de onafhankelijkheid en functies van regelgevende instanties voor de omroepsector en CM/ Rec(2016)4 over de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren).

### **Maatschappelijke organisaties**

---

#### **Over paragraaf 43:**

168. Maatschappelijke organisaties kunnen via hun verschillende activiteiten een cruciale rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitslatingen, zowel offline als online. Ze worden aangemoedigd om specifiek beleid te ontwikkelen om haatzaaiende uitslatingen te voorkomen en te bestrijden en, waar passend en haalbaar, training te verzorgen voor hun personeel, leden en vrijwilligers.

169. Organisaties uit het maatschappelijk middenveld worden bovendien aangemoedigd om onderling samen te werken en te coördineren, onder meer door organisaties te betrekken die werken met individuen en groepen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitslatingen. Zij moeten ook samenwerken met andere relevante publieke en private belanghebbenden om te zorgen voor een alomvattende aanpak voor het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitslatingen.

170. Wanneer organisaties uit het maatschappelijk middenveld het doelwit worden van haatzaaiende uitslatingen vanwege hun belangenbehartiging en steun aan minderheden en andere groepen, moeten andere belanghebbenden hun solidariteit betuigen. De media moeten evenwichtige en feitelijke informatie verstrekken over hun belangenbehartigingswerk en over elke controversiële zaak waarbij zij mogelijk betrokken zijn.

171. Maatschappelijke organisaties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitslatingen door het verzamelen en analyseren van gegevens, het monitoren van haatzaaiende uitslatingen, het aanpakken van onderrapportage, het opleiden van professionals en personeel van andere belanghebbenden die betrokken zijn bij het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitslatingen, en het produceren en verspreiden van tegenreacties. - en alternatieve verhalen. De lidstaten en andere belanghebbenden moeten, zoals aanbevolen in §§ 6c, 17, 26 en 35 van de aanbeveling, organisaties uit het maatschappelijk middenveld betrekken bij activiteiten betreffende de behandeling van haatzaaiende uitslatingen op het internet en bij het ontwerp, de ontwikkeling en de implementatie van communicatie- en communicatiemiddelen. educatieve campagnes om het algemene bewustzijn van haatzaaiende uitslatingen en de schade die deze veroorzaakt te vergroten.

## **4. BEWUSTWORDING, ONDERWIJS, OPLEIDING EN GEBRUIK VAN TEGEN- EN ALTERNATIEVE TOESPRAAK**

172. Hoofdstuk 4 schetst de niet-wettelijke maatregelen die de lidstaten moeten ontwikkelen en implementeren om alle lagen van haatzaaiende uitslatingen aan te pakken (zie § 3 van de aanbeveling) in samenwerking met andere belanghebbenden, waaronder de in hoofdstuk 3 genoemde sleutelactoren.

#### **Over de paragrafen 44 en 45:**

173. §§ 44 en 45 van de aanbeveling herhalen de beginselen die zijn uiteengezet in artikel 7 ICERD en artikel 6.1 van het ETS nr. 157 Kaderverdrag voor de bescherming van nationale minderheden over het belang van het bestrijden van vooroordelen die tot rassendiscriminatie leiden. Deze beginselen benadrukken ook de noodzaak van het bevorderen van begrip, tolerantie en vriendschap tussen naties en raciale of etnische groepen, de interculturele dialoog en de noodzaak om effectieve maatregelen te nemen om wederzijds respect, begrip en samenwerking te bevorderen om onmiddellijke en effectieve maatregelen te nemen, in het bijzonder op het gebied van onderwijs, onderwijs en cultuur

en informatie. Het Hof van zijn kant heeft de noodzaak benadrukt van een krachtig beleid ter bestrijding van rassendiscriminatie als basis voor het terugdringen van haatzaaiende uitlatingen, door te stellen dat “de autoriteiten alle beschikbare middelen moeten gebruiken om racisme te bestrijden, waardoor de visie van de democratie op een samenleving waarin diversiteit essentieel is, wordt versterkt.” niet gezien als een bedreiging, maar als een bron van verrijking” (zie Aksu tegen Turkije, hierboven aangehaald, § 44). Hetzelfde geldt voor haatzaaiende uitlatingen die op andere gronden dan racisme zijn gebaseerd.

174. Zoals uiteengezet in § 1 van de aanbeveling moeten de lidstaten alomvattende en effectieve actie ondernemen om haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en te bestrijden en om tolerante en inclusieve uitlatingen te bevorderen. Deze maatregelen moeten worden genomen om alle verschillende lagen van haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en te bestrijden (zie § 3 van de aanbeveling). In overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel mag het burgerlijk en administratief recht alleen worden toegepast in gevallen die het minimale niveau van ernst bereiken dat nodig is om artikel 8 van het Verdrag in werking te laten treden, en mag het strafrecht alleen als laatste redmiddel worden gebruikt. en voor de ernstigste uitingen van haat (zie §§ 24 e.v. en §§ 43 e.v. van de Memorie van Toelichting).

175. De aanbevelingen in hoofdstuk 4 helpen de grondoorzaken van haatzaaiende uitlatingen te begrijpen en aan te pakken, deze te voorkomen en te bestrijden door middel van bewustmaking en voorlichting, en vreedzame, inclusieve en rechtvaardige samenlevingen te bevorderen (zie toezeggingen 2, 7 en 8 van de Verenigde Naties). Strategie van de Naties en actieplan tegen haatzaaiende uitlatingen). De motivaties en aanjagers van haatzaaiende uitlatingen kunnen desinformatie, negatieve stereotypering en stigmatisering, politieke doelstellingen, ongelijkheid op basis van beschermde kenmerken en status, straffeloosheid, historische of huidige grieven, economische ongelijkheid binnen het land, het ontbreken van een vrije en veilige maatschappelijke ruimte, omvatten. en online ontremming. Al deze factoren kunnen symptomen zijn van diepere structurele problemen die door de lidstaten moeten worden aangepakt. Het registreren, monitoren en analyseren van haatzaaiende uitlatingen en aanverwante trends (zie hoofdstuk 6) is essentieel voor het opsporen en begrijpen van de onderliggende oorzaken ervan en voor het ontwerpen van effectieve maatregelen om deze te voorkomen en te bestrijden.

176. Desinformatie verwijst naar aantoonbaar valse, onnauwkeurige of misleidende informatie die opzettelijk is gecreëerd en verspreid om schade te veroorzaken of economisch of politiek gewin te behalen door het publiek te misleiden (zie MSI-REF Ontwerpaanbeveling over principes voor media- en communicatiebeheer, bijlage, paragraaf 4) .

177. Op basis van hun opgedane ervaring en kennis moeten de lidstaten in hun alomvattende beleid, wetgeving, strategieën en actieplannen tegen haatzaaiende uitlatingen (zie § 5 van de Aanbeveling) maatregelen opnemen op het gebied van bewustmaking, onderwijs, opleiding, de bevordering van tegen- en alternatieve meningsuiting, en het faciliteren van de interculturele dialoog. De Verklaring van het Comité van Ministers over de erfenis van de jongerencampagne van de No Hate Speech Movement (Decl(29/05/2019), het addendum CM(2019)42-add en § 4 van ECRI GPR nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen onderstrepen bijvoorbeeld het belang van: het vergroten van het bewustzijn over de omvang en het risico van haatzaaiende uitlatingen; het innemen van een standpunt en het bestrijden van haatzaaiende uitlatingen online en offline; het uiten van solidariteit met specifieke doelwitten van haatzaaiende uitlatingen; het vestigen van de aandacht op onderschatte of ondergerapporteerde uitingen van haatzaaiende uitlatingen; haatzaaiende uitlatingen; het creëren van tegen- en alternatieve narratieven voor haatzaaiende uitlatingen; het waarborgen van media- en informatiegeletterdheid door middel van formeel en niet-formeel onderwijs; en intersectorale en interinstitutionele samenwerking. Opgemerkt moet worden dat sommige van deze maatregelen relevanter zullen zijn in sommige nationale contexten dan in andere, aangezien de effectiviteit van deze maatregelen zal variëren afhankelijk van de dynamiek en aard van haatzaaiende uitlatingen in verschillende sociale contexten.

## **Over paragraaf 46:**

178. Bewustmakingsmaatregelen dienen verschillende doeleinden met betrekking tot haatzaaiende uitlatingen: ze moeten mensen en besluitvormers bewust maken van de omvang van haatzaaiende uitlatingen en de schade die deze veroorzaakt, en manieren en beschikbare middelen voorstellen om deze tegen te gaan en verhaal te verkrijgen (zie hoofdstuk 5), desinformatie aanpakken en mensenrechtenbeginselen en -waarden, de interculturele dialoog en de waardering van diversiteit en gelijkheid bevorderen.

179. De lidstaten en andere belanghebbenden moeten ervoor zorgen dat campagnes hun boodschap en aanpak afstemmen op de behoeften van hun doelgroepen. Waar mogelijk moeten individuen en groepen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen worden betrokken bij het ontwerp en de uitvoering van dergelijke campagnes. Zie in dit verband aanbeveling CM/Rec(2010)5 over maatregelen ter bestrijding van discriminatie op grond van seksuele geaardheid of genderidentiteit; De Verklaring van het Comité van Ministers over de opkomst van zigeunerhaat en racistisch geweld tegen de Roma in Europa, aangenomen op 1 februari 2012; Resolutie 1743 van de Parlementaire Vergadering (2010) Islam, islamisme en islamofobie in Europa; Resolutie 1563 (2007) van de Parlementaire Vergadering Bestrijding van antisemitisme in Europa; en Resolutie 2036 (2015) van de Parlementaire Vergadering, over de aanpak van onverdraagzaamheid en discriminatie in Europa, met speciale aandacht voor christenen.

## Over de paragrafen 47, 48 en 49:

180. De competenties die moeten worden ontwikkeld door middel van onderwijs voor mensenrechten en democratisch burgerschap worden uiteengezet in CM/Rec(2010)7 over het Handvest van de Raad van Europa over onderwijs voor democratisch burgerschap en mensenrechteneducatie. Ze omvatten de ontwikkeling van kennis, persoonlijke en sociale vaardigheden, kritisch denken en begrip die conflicten verminderen, de waardering en het begrip van de verschillen tussen geloof en etnische groepen vergroten, wederzijds respect voor de menselijke waardigheid en gedeelde waarden opbouwen, en de dialoog aanmoedigen en non-discriminatie bevorderen. -geweld bij het oplossen van problemen en geschillen. Het is duidelijk dat dergelijke bevoegdheden essentieel zijn om mensen toe te rusten om haatzaaiende uitlatingen en het risico dat deze vormen voor een democratische samenleving te onderkennen, en om initiatieven te kunnen nemen om deze aan te pakken.

181. Educatieve reacties om haatzaaiende uitlatingen aan te pakken, in het bijzonder de negatieve stereotypen en vooroordelen waarop deze zijn gebaseerd, moeten ook de overdracht omvatten van kennis van de cultuur, geschiedenis, taal en religie van de minderheid en andere groepen en van de meerderheid in een lidstaat, zoals uiteengezet in ETS nr. 157 Kaderverdrag voor de bescherming van nationale minderheden, artikel 12.

182. Volgens CM/Rec(2014)6 over een gids voor mensenrechten voor internetgebruikers moeten de lidstaten ervoor zorgen dat gebruikers toegang hebben tot hun rechten en vrijheden op internet en hun blootstelling aan risico's in onlinecommunicatieomgevingen minimaliseren. Verdere richtlijnen over de ontwikkeling van internet- en mediageletterdheid zijn te vinden in CM/Rec(2019)10 over het ontwikkelen en bevorderen van digitaal burgerschapsonderwijs en CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen. Dit laatste schetst ook het belang van een leeftijds- en genderbewuste aanpak en de noodzaak van samenwerking tussen relevante belanghebbenden, waaronder de particuliere sector, de publieke media, het maatschappelijk middenveld, onderwijsinstellingen, de academische wereld en technische instellingen.

183. Om te zorgen voor een effectief onderwijscurriculum over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen moeten de lidstaten voorzien in passende lerarenopleidingen en leerboeken en relevant onlinemateriaal beschikbaar stellen. De lidstaten moeten bovendien relevante en onafhankelijke onderwijsorganisaties de opdracht geven om periodieke evaluaties uit te voeren van schoolboeken, trainingsmateriaal en onderwijsmethoden om stereotypen uit te filteren en gelijkheid en non-discriminatie te bevorderen.

184. Instrumenten voor het implementeren van onderwijs voor mensenrechten en democratisch burgerschap zijn ontwikkeld door het Jeugddepartement en het Onderwijsdepartement van de Raad van Europa. Hiertoe behoren de educatieve handleidingen Compass, Compasito en Mirrors, de handleidingen over democratisch burgerschap en interculturele dialoog, het Digital Citizenship Education Handbook en het Internet Literacy Handbook. Al deze publicaties en handleidingen ondersteunen formeel, informeel en niet-formeel leren. Er zijn positieve ervaringen opgedaan met het aanpakken van haatzaaiende uitlatingen door middel van mensenrechteneducatie, onder meer door het gebruik van counterspeech, met behulp van de educatieve handleidingen Bookmarks en We CAN!, die zijn ontwikkeld voor de jongerencampagne No Hate Speech Movement van de Raad van Europa. Een ander nuttig instrument is het UN Faith for Rights Framework and Toolkit, 2019, dat gebruik maakt van een peer-to-peer leermethodologie. Illustratieve voorbeelden van educatieve initiatieven uit het maatschappelijk middenveld worden gegeven in de studie Against Hate. Gids met goede praktijken bij het bestrijden van haatmisdriven en haatzaaiende uitlatingen door Tina Ćaković en Cvijeta Senta, 2019. Deze publicatie verzamelde goede praktijken van een aantal maatschappelijke organisaties in Kroatië en Finland.

185. § 48 moet worden gelezen in samenhang met zowel § 47 als § 49 van de aanbeveling. Onderwijs- en bewustmakingsinitiatieven over haatzaaiende uitlatingen moeten worden aangepast aan de leeftijd en het volwassenheidsniveau van het kind of de jongere die zij aanspreken. CM/Rec(2018)7 over richtlijnen voor het respecteren, beschermen en vervullen van de rechten van het kind in de digitale omgeving, geeft nadere details over de reikwijdte van onderwijs, bewustmakingsinitiatieven, programma's en gebruikersinstrumenten die met de betrokkenheid van kinderen moeten worden ontwikkeld. Deze initiatieven en instrumenten moeten gericht zijn op het bevorderen van de gezonde ontwikkeling en het welzijn van kinderen en jongeren, evenals op hun bewustzijn van hun rechten en van de rechten van anderen, ook in de digitale omgeving. Verdere richtlijnen zijn te vinden in de artikelen 28 en 29 van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind.

186. De lidstaten moeten zorgen voor een zinvolle participatie van kinderen en jongeren in alle zaken die hen aangaan door de rechten, middelen, ruimte, kansen en de noodzakelijke steun te garanderen om de participatie van jongeren te vergroten (zie het herziene Europese Handvest over de participatie van jongeren in Lokaal en regionaal leven, aangenomen op de 10e zitting van het Congres van Lokale en Regionale Overheden van Europa, 21 mei 2003 en het handboek van de Raad van Europa, Have your Say!, november 2015).

187. § 49 beveelt aan dat de lidstaten ook formele en niet-formele onderwijsactiviteiten en culturele programma's buiten onderwijsinstellingen moeten ondersteunen. Daartoe zouden zij initiatieven van andere belangrijke belanghebbenden, waaronder de culturele sector, kunnen ondersteunen om haatzaaiende uitlatingen breder te bestrijden en de wortels ervan aan te pakken (zie § 43 van de aanbeveling).

### Over paragraaf 50:

188. Leden van de rechtshandhavings-, vervolgings- en medische diensten zijn vaak het eerste contact voor degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen. Deze professionals moeten een initiële en permanente opleiding krijgen over het professionele gedrag dat van hen wordt verwacht in hun functie en over de noodzaak om gastvrij te zijn, en zich te onthouden van het uiten van negatieve stereotypen en vooroordelen wanneer zij in contact komen met personen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen. Hun professionaliteit draagt bij aan het melden van haatzaaiende uitlatingen, de efficiëntie van het monitoren, onderzoeken en bestraffen van incidenten met aanzetten tot haat, en de toegankelijkheid van verhaal voor degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen.

189. Opleidingsprogramma's voor het personeel van bovengenoemde overheidsinstanties en van andere relevante overheidsinstanties moeten hen een goed inzicht verschaffen in de definitie van haatzaaiende uitlatingen; de relevante criteria voor het beoordelen van de 'ernst' van haatzaaiende uitlatingen (zie §4 van de aanbeveling); en de reeks passende juridische en andere antwoorden die voor hen beschikbaar zijn. Illustratieve voorbeelden van praktijken van nationale autoriteiten en maatschappelijke organisaties worden gegeven in de studie *Against Hate*. Gids met goede praktijken bij de bestrijding van haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen door Tina Jäkovij en Cvijeta Senta, 2019, pp.54 e.v.

### Over paragraaf 51:

190. Volgens de *Study Sanctions that do Justice – Justice forslachtoffers van geweldsmisdrijven*, deel III, Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2019, verwachten veel slachtoffers dat daders zullen nadenken over wat ze hebben gedaan als resultaat van de strafprocedure, en daarom zal niet recidiveren. Gezien deze voorkeur van slachtoffers voor rehabilitatiesancties moeten de lidstaten sancties bevorderen die een beroep doen op het vermogen van daders om te begrijpen dat zij bepalingen hebben geschonden die de menselijke waardigheid en mensenrechten van anderen beschermen en zo de verantwoordelijkheid voor hun gedrag op zich nemen.

191. In verschillende Europese landen zijn trainingsprogramma's voor daders geïmplementeerd die als effectief worden beschouwd. Deze programma's zijn erop gericht de mentaliteit, percepties, attitudes en, bijgevolg, het gedrag van voornamelijk jonge, mannelijke, extremistische daders van haatmisdrijven te veranderen. Zie voor voorbeelden: Oostenrijkse reclasseringsdienst, *Dialog statt Hass*; het werk over vrouwenvriendelijk geweld van de Oostenrijkse Bundesarbeitsgemeinschaft opferschutzorientierter Täterarbeit, BAG-OTA, dat normen ontwikkelde voor trainingsprogramma's waarin systematisch rekening wordt gehouden met de rechten van slachtoffers; *Leef democratie! uit Duitsland (Demokratie leben!)* en *Taking Responsibility - Breaking away from Hate and Violence*, een project van het European Crime Prevention Network gevestigd in België; *LES ACTIONS* een project van *SAVEBelgium*; Garda-jeugdopleidingsprojecten zijn gemeenschapsgerichte, multi-institutionele initiatieven ter preventie van jeugdcriminaliteit in Ierland; en *Reducing Youth Crime*, een overheidsproject in Nederland dat trainings- en onderwijsprogramma's biedt aan het einde van een vrijheidsstraf voor jonge delinquenten.

### Over paragraaf 52:

192. Universiteiten en scholen die programma's en cursussen op het gebied van de journalistiek aanbieden, evenals mediaprofessionals, mediakanalen en zelfregulerende instanties voor de media worden aangemoedigd om in hun reguliere opleidingen modules op te nemen over de taken en verantwoordelijkheden van journalisten en media met betrekking tot de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting. Ze zouden cursuswerk kunnen omvatten over hoe gevallen van haatzaaiende uitlatingen kunnen worden behandeld zonder vooroordelen en overwegingen over hun rol met betrekking tot het bevorderen van een cultuur van mensenrechten en inclusiviteit te versterken, in overeenstemming met Aanbeveling nr. R (97)21 over de media en de bevordering van een cultuur van tolerantie (zie ook §§ 38-39 van de aanbeveling en §§ 158 tot en met 160 van deze toelichting). Dergelijke opleidingscursussen moeten de competenties van journalisten en andere mediaprofessionals versterken om haatzaaiende uitlatingen te herkennen, erover te rapporteren en erop te reageren, en om het gebruik of de verspreiding van haatzaaiende uitlatingen of vooroordelen zelf te vermijden.

### Over paragraaf 53:

193. Vanwege hun rol en invloed in de samenleving moeten publieke figuren in leidinggevende posities, zoals politici, hoge functionarissen, religieuze, economische en gemeenschapsleiders, zich niet alleen onthouden van het uiten van haatzaaiende uitlatingen, zoals uiteengezet in §§ 35 en 36 van de aanbeveling, maar zou dit ook moeten helpen aanpakken door het gebruik van tegen- en alternatieve narratieven. Zij moeten ook het gebruik van haatzaaiende uitlatingen veroordelen en, gebruik makend van hun posities, het begrip tussen groepen bevorderen, onder meer door solidariteit te betuigen met degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen, en hen hun macht te geven en hun waardigheid te herstellen.

194. Tegen- en alternatieve uitlatingen zijn uitingen van tegen- en alternatieve narratieven die zijn ontworpen om haatzaaiende uitlatingen te bestrijden door de verhalen waarop haatzaaiende uitlatingen zijn gebaseerd in diskrediet te brengen, te deconstrueren en te veroordelen door de waarden te versterken die haatzaaiende uitlatingen bedreigen, zoals mensenrechten en democratie.

Tegen- en alternatieve narratieven voor haatzaaiende uitlatingen bevorderen ook openheid, respect voor verschillen, vrijheid en gelijkheid. Terwijl counterspeech een korte en directe reactie is op haatdragende boodschappen, daagt alternatieve speech gewoonlijk niet uit of verwijst er niet rechtstreeks naar, maar verandert in plaats daarvan het kader van de discussie (zie handleiding We CAN! van de Raad van Europa, 2017). Het gebruik van tegen- en alternatieve uitspraken is bijzonder belangrijk voor het aanpakken van haatzaaiende uitlatingen die niet zo ernstig zijn dat ze via strafrechtelijke, civiele of administratieve procedures kunnen worden aangepakt (zie §§ 3 en 4 van de aanbeveling).

195. In deze context roept PACE-resolutie 2275(2019) over de rol en verantwoordelijkheden van politieke leiders bij de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en onverdraagzaamheid de lidstaten en hun parlementen op om informatie- en bewustmakingsactiviteiten te bevorderen die gericht zijn op politici en gekozen vertegenwoordigers op alle niveaus. Deze acties moeten zich richten op initiatieven en maatregelen om haatzaaiende uitlatingen en onverdraagzaamheid te voorkomen en te bestrijden, ook op internationaal niveau, zoals het Handvest van Europese politieke partijen voor een niet-racistische samenleving uit 1998 en de No Hate Parliamentary Alliance. Ze moeten overheidsfunctionarissen training geven over grondrechten, gelijkheid en non-discriminatie en politici aanmoedigen om, ook op sociale media, positieve boodschappen met betrekking tot minderheden in hun land te verspreiden (zie ook: CERD/C/GC/35 Bestrijding van racistische haatzaaiende uitlatingen, § 37; het Rabat Plan of Action, § 57 over ethische codes voor politici; ECRI GPR nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, § 98; de Camden Principles on Freedom of Expression and Equality, paragraaf 10.1; het rapport van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten A/HRC/22/17/Add.4 over de workshops van deskundigen over het verbod op het aanzetten tot nationale, raciale of religieuze haat, bijlage § 36, en A/HRC/40/58 Vrijheid van godsdienst of overtuiging, bijlage 1 § 22).

### Over paragraaf 54:

196. Belangrijke actoren, waaronder instanties voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties, staan vaak in nauw contact met individuen en groepen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen, en zijn daarom goed geplaatst om het gebruik van tegen- en alternatieve uitlatingen te bevorderen, waar nodig in samenwerking met degenen die het doelwit zijn. De lidstaten worden daarom aangemoedigd het werk van dergelijke sleutelactoren te ondersteunen, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat zij hun onafhankelijkheid kunnen behouden in overeenstemming met hun mandaat of in hun rol als vertegenwoordigers van een gemeenschap.

197. De hoeveelheid onderzoek naar het effect van tegen- en alternatieve taal en andere methodologische benaderingen, waaronder het ontmaskeren van desinformatie, groeit. Deze benaderingen laten zien dat tegenspraak gesprekken kan stabiliseren die het risico lopen te worden overspoeld door haatzaaiende uitlatingen op sociale media (zie bijvoorbeeld de onderzoeksresultaten van de niet-gouvernementele organisatie Iamhere International en de programma's en publicaties van het Institute for Strategic Dialogue over tegenspraak). –extremisme en desinformatie).

## 5. STEUN VOOR DEGENEN DIE GERICHT ZIJN OP HAATSPRAAK

### Over paragraaf 55:

198. Haatzaaiende uitlatingen hebben verstrekende gevolgen in de samenleving, die niet alleen gevolgen hebben voor het directe doelwit of slachtoffer, maar ook voor hele gemeenschappen en uiteindelijk voor de samenleving als geheel. Wanneer haatzaaiende uitlatingen bijvoorbeeld gericht zijn tegen een prominent persoon met een migratieachtergrond, zal dit vaak niet alleen die persoon treffen, maar ook alle migranten met een herkomst uit hetzelfde land of continent, of zelfs migranten in het algemeen. Dergelijke haatzaaiende uitlatingen kunnen tot gevolg hebben dat het directe doelwit ervan, of dat andere migranten zich terugtrekken uit het politieke discours, en zo de democratie en de samenleving als geheel beïnvloeden (zie bijvoorbeeld de gevallen beschreven in het ECRI-rapport over Noorwegen (zesde monitoringcyclus) §§ 44 en 45).

199. Zoals uiteengezet in paragraaf 7 van de toelichting bevat deze aanbeveling maatregelen om niet alleen degenen die direct het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen te beschermen en te helpen, maar ook degenen die indirect het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen. Slachtoffers van haatzaaiende uitlatingen hebben psychologische, medische en juridische hulp nodig, en de lidstaten moeten effectieve ondersteuningsmechanismen opzetten die degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen helpen om te gaan met de schade die zij lijden.

200. De lidstaten kunnen besluiten onafhankelijke publieke of private instanties (bijvoorbeeld nationale mensenrechteninstellingen of gelijkheidsorganen, of organisaties uit het maatschappelijk middenveld) de opdracht te geven de vereiste ondersteuningsmechanismen op te zetten. Een dergelijke aanpak kan ook de onafhankelijkheid van de steunmechanismen ten goede komen. Wanneer overheidsinstanties zijn belast met het verlenen van deze steun, kan het nuttig zijn om maatschappelijke organisaties te betrekken bij het verlenen van ondersteunende diensten, aangezien zij vaak het eerste aanspreekpunt zijn voor degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen.

201. Slachtoffers van online haatzaaiende uitlatingen hebben specifieke hulp nodig, aangezien online haatzaaiende uitlatingen gedurende lange perioden toegankelijk kunnen blijven, zich snel over meerdere platforms kunnen verspreiden en kunnen worden opgeslagen en op een later tijdstip gemakkelijk weer tot leven kunnen worden gewekt. Deze kenmerken kunnen de schade voor de slachtoffers en de kans op hernieuwd slachtofferschap vergroten. Voor ondersteuningsmechanismen is specifieke kennis en ervaring nodig over de wijze waarop met succes met deze kenmerken kan worden omgegaan, en over de manier waarop men contact kan opnemen en succesvol kan interageren met internettussenpersonen en wetshandhavingdiensten.

202. Het internationaal en nationaal recht voorziet vaak in specifieke steun voor slachtoffers van strafbare feiten en voor slachtoffers van discriminatie. De term slachtoffer verwijst naar personen die lijden onder de meest ernstige vormen van haatzaaiende uitlatingen, die het strafrecht, het burgerlijk recht of het bestuursrecht schenden (zie § 3 Fout! Referentiebron niet gevonden van de aanbeveling). In het internationaal recht wordt de term slachtoffer vaak gedefinieerd als een natuurlijke persoon die schade heeft geleden, waaronder lichamelijk of geestelijk letsel, emotioneel lijden of economisch verlies, veroorzaakt door handelen of nalaten dat in strijd is met het strafrecht van een lidstaat (Rec (2006)8 over hulp aan slachtoffers van misdrijven, en de Richtlijn Slachtoffers van Misdrijven 2012/29/EU Artikel 2.1.a) of van internationaal erkende normen met betrekking tot de mensenrechten (§§ 1 en 19 van de Verklaring van Basisbeginselen van Rechtvaardigheid voor Slachtoffers van misdrijven en machtsmisbruik aangenomen bij resolutie 40/34 van de Algemene Vergadering van de VN van 29 november 1985). De EU-gelijkheidsrichtlijnen gebruiken op vergelijkbare wijze de term 'slachtoffer van discriminatie' voor degenen die worden beschermd door de antidiscriminatiewetgeving, die grotendeels deel uitmaakt van het burgerlijk en administratief recht, en alleen in specifieke gevallen van het strafrecht (zie EU-richtlijn 2000/43/EG implementeert het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afkomst, § 19 en Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van de EU tot vaststelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, § 29). Volgens deze definities omvat de term slachtoffer in voorkomend geval ook de directe familie of personen ten laste van het directe slachtoffer.

203. Waar passend moeten de lidstaten gratis rechtsbijstand en gerichte hulp, medische ondersteuning en psychologische begeleiding bieden, in het bijzonder aan degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen die volgens het strafrecht verboden zijn (zie ook Rec(2006)8 over hulp aan slachtoffers van misdrijven) . Deze hulp heeft tot doel de negatieve gevolgen van het misdrijf te verzachten en ervoor te zorgen dat slachtoffers worden bijgestaan bij alle aspecten van hun rehabilitatie, in de gemeenschap, thuis en op de werkplek. Slachtofferhulpdiensten moeten worden aangeboden in de relevante talen (zie ECRI GPR nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, §§ 105-106) en Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers van misdrijven) . Slachtoffers van discriminatie moeten soortgelijke steun krijgen, die vaak wordt geboden door gelijkheidsorganen.

204. Met betrekking tot civiele rechtsbijstand moet aandacht worden besteed aan de richtlijnen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de efficiëntie en effectiviteit van rechtsbijstandsregelingen op het gebied van het burgerlijk en administratief recht CM(2021) 36-add2final waarmee de lidstaten over procedures kunnen beschikken om de middelen van een verzoeker en de waarschijnlijkheid van een succesvolle uitkomst te testen.

205. Bovendien is het belangrijk dat belanghebbenden hun solidariteit betuigen met degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen. Ze moeten hen en hun vertegenwoordigers ontmoeten, naar hun getuigenissen luisteren en, indien dit passend wordt geacht, publieke verklaringen afleggen via off- en online media, waarin de schade wordt onderkend die haatzaaiende uitlatingen hebben veroorzaakt aan individuen, gemeenschappen en de samenleving als geheel, en het gebruik ervan veroordelen. (Zie ECRI GPR 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, § 98; en de Strategie en het actieplan van de Verenigde Naties inzake haatzaaiende uitlatingen, Actie 6 en Actie 8, § 37).

## Over paragraaf 56:

206. De lidstaten moeten maatregelen implementeren die degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen, bewust maken van hun wettelijke rechten en van de instellingen die zijn opgericht om hen te helpen. Informatie over verhaal via civiele, administratieve en strafrechtelijke procedures moet mondeling en schriftelijk en in een gemakkelijk te begrijpen vorm toegankelijk zijn. Dergelijke informatie moet bovendien worden vertaald in regionale talen en talen van minderheden, toegankelijk worden gemaakt voor personen met een handicap en worden verspreid via kanalen die degenen bereiken die zijn blootgesteld aan een verhoogd risico het doelwit te worden van haatzaaiende uitlatingen, waaronder minderheden en andere groepen, mensenrechtenorganisaties verdedigers en personen die beroepen uitoefenen, zoals journalisten.

207. Degenen die het doelwit zijn van aanstootgevende of schadelijke soorten uitingen die niet voldoende ernstig zijn om op legitieme wijze aan beperkingen te worden onderworpen op grond van het Verdrag (zie § 3.2 van de Aanbeveling), moeten ook duidelijke informatie krijgen over de ondersteuning die voor hen beschikbaar is, inclusief via maatschappelijke organisaties. Dergelijke niet-juridische ondersteuning kan bijvoorbeeld initiatieven voor tegenspraak omvatten, zoals uiteengezet in § 45 van de aanbeveling (zie ook de Strategie en het Actieplan van de Verenigde Naties inzake haatzaaiende uitlatingen, Actie 8, § 35). Publieke informatiecampagnes over verhaalmechanismen voor haatzaaiende uitlatingen moeten daarom ook aangeven waar degenen die het doelwit zijn van dergelijke aanstootgevende of schadelijke uitlatingen steun kunnen vinden.

## Over paragraaf 57:

208. Degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen durven dit vaak niet te melden aan de bevoegde autoriteiten. Potentiële barrières die de oorzaak kunnen zijn van dergelijke onderrapportage worden beschreven in §§ 110-113 en 185 van ECRI GPR nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen. Het gaat onder meer om de angst dat zij niet serieus zullen worden genomen door de autoriteiten, twijfels over de vraag of er een effectief rechtsmiddel bestaat, angst voor repercussies en verwarring over de complexiteit en de kosten van juridische procedures. De studie van het Britse NatCen, *The experiences of slachtoffers of hate crime from 2018*, en het onderzoek van het European Union Agency for Fundamental Rights, *A long way to go for LGBTI-gelijkheid vanaf 2020*, illustreren ook het probleem van onderrapportage en het gebrek aan begrip van de soorten incidenten die als haatmisdaad kunnen worden aangemerkt.

209. Terwijl ze de rechten waarborgen van personen die haatzaaiende uitlatingen melden, moeten de lidstaten consistent zijn met de rechten van de beklaagden, in het bijzonder met betrekking tot vexatoire of valse klachten.

210. Om de melding van haatzaaiende uitlatingen te vergemakkelijken, moet het personeel van wetshandhavingdiensten, de rechterlijke macht, medische diensten en andere relevante autoriteiten bewust worden gemaakt van de behoeften van degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen. Verdere richtlijnen voor een slachtofferbewuste aanpak van de aanpak van haatzaaiende uitlatingen op internet zijn te vinden in hoofdstuk 7 van de publicatie van de Raad van Europa, *Models of Governance of Online Hate Speech* (Alexander Brown, 2020).

211. De lidstaten worden bovendien aangemoedigd om gratis nationale telefoonlijnen op te zetten of te ondersteunen voor degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen (zie Rec(2006)8 over hulp aan slachtoffers van misdrijven). Deze moeten niet alleen betrekking hebben op offline haatzaaiende uitlatingen, maar ook een aanvulling vormen op het rapportagemechanisme voor online haatzaaiende uitlatingen (zie § 19 van de aanbeveling en § 189 van ECRI GPR nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen).

212. Rec(2006)8 over hulp aan slachtoffers van misdrijven vereist dat de lidstaten in alle stadia van de procedure de bescherming van de fysieke en psychologische integriteit van het slachtoffer garanderen. Er moeten specifieke beschermingsmaatregelen worden genomen voor slachtoffers die het risico lopen op intimidatie, represailles of herhaaldelijk slachtofferschap (zie ook artikel 9 van Richtlijn 2000/43 van de Raad van de EU, waarin het beginsel van gelijke behandeling van personen, ongeacht ras of etnische afkomst, wordt geïmplementeerd).

213. Gerechts- en administratiekosten of representatiekosten kunnen een aanzienlijke belemmering vormen voor het melden van haatzaaiende uitlatingen. Het verstrekken van gratis rechtsbijstand (zie § 55 van de aanbeveling en ECRI GPR nr. 2 over organen voor gelijke behandeling ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid op nationaal niveau, § 16) is daarom een andere belangrijke maatregel om de onderrapportage van haatzaaiende uitlatingen te verhelpen.

## 6. MONITORING EN ANALYSE VAN HAATSPRAAK

### Over de paragrafen 58 en 59:

214. De lidstaten moeten haatzaaiende uitlatingen voortdurend monitoren en analyseren om efficiënt beleid, wetgeving, strategieën en actieplannen te kunnen ontwikkelen om deze te voorkomen en te bestrijden. De resultaten van deze monitoring moeten worden gebruikt om dit beleid en de impact ervan voortdurend te verbeteren.

215. Dergelijk empirisch onderbouwd beleid tegen haatzaaiende uitlatingen vereist een goed begrip van de grondoorzaken ervan, de omstandigheden die aanleiding geven tot het gebruik ervan, de verschillende vormen waarin het wordt geuit, de omvang van het gebruik en de impact ervan. Het registreren en monitoren van haatzaaiende uitlatingen is bovendien van cruciaal belang voor het formuleren, ontwikkelen en leveren van passende reacties op haatzaaiende uitlatingen, die zijn toegesneden op de mate van ernst van de verschillende uitingen ervan. Het registreren en monitoren van haatzaaiende uitlatingen moet alle verschillende lagen van haatzaaiende uitlatingen bestrijken (zie § 3 van de aanbeveling) en gescheiden plaatsvinden van de gegevensverzameling over haatmisdrijven, aangezien de twee fenomenen mogelijk verschillende reacties vereisen.

216. De lidstaten worden aangemoedigd basisstudies uit te voeren met betrekking tot de contexten waarin haatzaaiende uitlatingen binnen hun rechtsgebied voorkomen. Deze onderzoeken moeten bijvoorbeeld rekening houden met de historische, politieke en sociaal-economische grieven, spanningen tussen groepen en gevallen van door haat gemotiveerd geweld die verband kunnen houden met het voorkomen van haatzaaiende uitlatingen. Deze basisstudies moeten een duidelijke, specifieke en systematische methodologie hanteren die de relevante online en offline forums en platforms bestrijkt waarop haatzaaiende uitlatingen plaatsvinden.

217. De lidstaten moeten vervolgens gegevens verzamelen en haatzaaiende uitlatingen voortdurend monitoren en de verschillende contexten waarin haatzaaiende uitingen voorkomen bestrijken. De gegevens moeten naar leeftijd en geslacht worden uitgesplitst en moeten betrekking hebben op de daders, de doelwitten, het publiek en de uitdagers van haatzaaiende uitlatingen, evenals op de factoren voor de beoordeling van de ernst ervan (zie § 4 van de aanbeveling) en de effectiviteit van interventies. Goed

praktijken met betrekking tot effectieve strategieën om haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en te bestrijden moeten worden verspreid (zie de Strategie en het Actieplan van de Verenigde Naties inzake haatzaaiende uitlatingen, actie 2 en 3). Op basis van dergelijke gegevens moeten de lidstaten kwantitatieve en kwalitatieve analyses van trends in haatzaaiende uitlatingen uitvoeren om patronen op nationaal en lokaal niveau te identificeren en te volgen, en de potentiële grondoorzaken ervan te analyseren, inclusief de motivatie en drijfveren van de daders (zie § 51 van het Aanbeveling), en efficiënt beleid ontwikkelen om dergelijke trends en patronen te voorkomen en te bestrijden (zie voor details §§ 78-87 van ECRI GPR nr. 15 over het bestrijden van haatzaaiende uitlatingen; Council of Europe's Links between Freedom of Expression and other Human Rights, CDDH (2019), §§ 287 e.v. en 436, en CM/Rec(2019)1 over het voorkomen en bestrijden van seksisme, §§ II.B.1 en II.B.6).

218. Daartoe moeten de lidstaten met passende tussenpozen evaluaties uitvoeren van bestaand beleid en bestaande activiteiten van relevante nationale, regionale en lokale autoriteiten op het gebied van het registreren en monitoren van haatzaaiende uitlatingen, zowel offline als online.

219. De lidstaten worden aangemoedigd om bij hun monitoring en analyse van haatzaaiende uitlatingen ook de gegevens en de bevindingen van intergouvernementele organisaties (bijvoorbeeld van de Raad van Europa, waaronder de ECRI en de Commissaris voor de Mensenrechten, de OESO, EUROSTAT, FRA en OVSE/ODHIR), van nationale mensenrechteninstellingen, internettussenpersonen, organisaties uit het maatschappelijk middenveld, de academische wereld en andere belanghebbenden, inclusief degenen die samenwerken met degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen.

### **Over paragraaf 60:**

220. Wetshandhavingdiensten moeten de opdracht krijgen om alle klachten over haatzaaiende uitlatingen die onder het strafrecht verboden zijn, te registreren, evenals de uitkomst van eventuele maatregelen die met betrekking tot dergelijke klachten zijn ondernomen (zie voor details ECRI GPR nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, §§ 78-83).

221. De lidstaten moeten een systeem opzetten voor de registratie van uitgesplitste gegevens over haatzaaiende uitlatingen, waarmee relevante belanghebbenden klachten over haatzaaiende uitlatingen via het rechtstelsel kunnen volgen tot aan de uiteindelijke beslissing. Relevante belanghebbenden zijn onder meer beleidsmakers, nationale mensenrechteninstellingen, statistische diensten en onderzoekers.

### **Over paragraaf 61:**

222. Gegevens en analyses over haatzaaiende uitlatingen en aanverwante trends, die door de lidstaten worden verzameld, moeten op grote schaal worden verspreid, zodat een breed scala aan belanghebbenden deze kan gebruiken voor het ontwikkelen en implementeren van efficiënte maatregelen om haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en te bestrijden. Deze belanghebbenden omvatten alle instanties en individuen met specifieke verantwoordelijkheden op het gebied van het voorkomen en bestrijden van haatzaaiende uitlatingen, maar ook politici, religieuze en gemeenschapsleiders, andere publieke figuren en de media (zie ECRI GPR nr. 15 over het bestrijden van haatzaaiende uitlatingen, § 86; hoofdstuk 4 van deze aanbeveling; en Gids voor goede en veelbelovende praktijken op de manier om de vrijheid van meningsuiting te verzoenen met andere rechten en vrijheden, met name in cultureel diverse samenlevingen, CDDH (2019) R91 Addendum 6, §§ 288- 293).

223. Daartoe kunnen de lidstaten een kader voor gegevenstoegang opzetten dat belanghebbenden en onderzoekers met een legitiem belang toegang geeft tot relevante gegevens, ook met betrekking tot de onlineomgeving.

Nationale gegevensbeschermingsautoriteiten moeten richtlijnen geven over hoe ze ervoor kunnen zorgen dat dergelijke toegang wordt verleend in overeenstemming met Verdrag 108+ van de Raad van Europa voor de bescherming van personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens en, indien van toepassing, de Algemene Gegevensbescherming Verordening (EU) 2016/679 (AVG).

## **7. NATIONALE COÖRDINATIE EN INTERNATIONALE SAMENWERKING**

### **Over paragraaf 62:**

224. Samenwerking en coördinatie zijn nodig om de samenhang te garanderen bij de uitvoering van deze aanbeveling, evenals bij het beleid, de strategieën en de actieplannen die worden ingevoerd om haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en te bestrijden. Een dergelijke coördinatie draagt bij tot een gemeenschappelijk begrip onder de relevante wetgevende, uitvoerende en rechterlijke actoren. De autoriteiten moeten bovendien samenwerken en een dialoog aangaan met andere relevante belanghebbenden (zie § 10 van de toelichting). Deze samenwerking moet worden gebruikt om te zorgen voor: een duidelijk begrip van de verschillende uitingen van haatzaaiende uitlatingen en hoe de mate van ernst van haatzaaiende uitlatingen kan worden beoordeeld; steun aan degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen; implementatie van niet-wettelijke maatregelen, vooral op het gebied van onderwijs; en de effectieve identificatie, monitoring en analyse van haatzaaiende uitlatingen (zie in dit verband CM/Rec(2016)3 over mensenrechten en het bedrijfsleven, CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van

internettussenpersonen, het Rabat-actieplan en ECRI GPR nr. 15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, § 193 over de aanpak van de grensoverschrijdende verspreiding van haatzaaiende uitlatingen).

225. Bij het coördinatie- en samenwerkingsproces moet bijzondere aandacht worden besteed aan de stemmen en behoeften van degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen, om ervoor te zorgen dat haatzaaiende uitlatingen alomvattend en effectief worden aangepakt.

### **Over paragraaf 63:**

226. Duurzame samenwerking op internationaal niveau is een belangrijke dimensie van de ontwikkeling en implementatie van een alomvattende aanpak voor de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, in overeenstemming met § 1 van de Aanbeveling. Het is van essentieel belang om versnippering van de regelgeving en tegenstrijdige wetgeving te voorkomen, met name als het gaat om online haatzaaiende uitlatingen die de nationale grenzen overstijgen en een coherente interactie met internettussenpersonen vereisen (zie § 82 van de Toelichting en CM/Rec(2018)2 over de rollen en verantwoordelijkheden van internettussenpersonen).

227. Bij het vergroten van hun samenwerkingsinspanningen moeten de lidstaten, waar nodig, ook zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande regelingen voor internationale samenwerking, zoals uitlevering en wederzijdse rechtshulp. In deze context kunnen relevante instrumenten onder meer zijn: ETS nr. 30, het Verdrag inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken, en de aanvullende protocollen ETS nr. 099 en ETS nr. 182; indien van toepassing, ETS nr. 185, het Verdrag inzake cybercriminaliteit en het aanvullend protocol ETS nr. 189 betreffende de strafbaarstelling van daden van racistische en xenofobe aard gepleegd via computersystemen.

228. De lidstaten moeten niet alleen zelf samenwerken op internationaal niveau, maar ook relevante belanghebbenden aanmoedigen om deel te nemen aan internationale fora zoals het VN Internet Governance Forum (IGF) en de Europese Dialoog over Internet Governance (EuroDIG). Ze moeten ook proberen deel te nemen aan discussiefora georganiseerd door maatschappelijke organisaties.

229. Een dergelijke samenwerking kan (i) bilaterale en multilaterale uitwisselingen tussen lidstaten omvatten om goede praktijken om haatzaaiende uitlatingen aan te pakken en te bestrijden, te bevorderen en de zichtbaarheid ervan te vergroten. Dit zijn ook mogelijkheden om collegiale toetsing te bevorderen en/of gezamenlijke onderzoeksprojecten te ontwikkelen, en om methodologieën en middelen in het veld te evalueren; (ii) het creëren van opslagplaatsen van kennis en hulpbronnen; en (iii) de bevordering en implementatie van relevante internationale en regionale instrumenten, waaronder instrumenten die de criminalisering van en het onderzoek naar bepaalde uitingen van haatzaaiende uitlatingen aanpakken (zie §§ 54 en volgende van de Memorie van Toelichting).

De aanbeveling gaat uit van de premisse dat haatzaaiende uitlatingen een diepgeworteld, complex en multidimensionaal fenomeen zijn. Het vormt een directe bedreiging voor de democratie en de mensenrechten. Het is steeds vaker online en offline aanwezig en ondermijnt niet alleen de essentiële rechten en fundamentele vrijheden van individuen, maar vernedert en marginaliseert ook de beoogde individuen en groepen.

De aanbeveling biedt een werkdefinitie van haatzaaiende uitlatingen, waarbij verschillende niveaus worden onderscheiden op basis van hun ernst, en wordt opgeroepen tot het implementeren van adequaat gekalibreerde en proportionele maatregelen. De lidstaten worden uitgenodigd een effectief juridisch en beleidskader aan te nemen dat het strafrecht, het burgerlijk recht en het bestuursrecht omvat, en alternatieve maatregelen op te zetten en uit te voeren, waaronder bewustmaking, voorlichting en het gebruik van tegen- en alternatieve uitlatingen. Staten worden ook aangemoedigd om ondersteuningsmechanismen op te zetten om degenen die het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen te helpen, monitoring uit te voeren en deel te nemen aan internationale samenwerking en nationale coördinatie.

Er worden ook richtsnoeren gegeven aan andere relevante belanghebbenden die een cruciale rol spelen bij het ontwikkelen van alomvattende strategieën om haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en te bestrijden, waaronder ambtenaren, gekozen organen en politieke partijen, internettussenpersonen, media en maatschappelijke organisaties.